



# **UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**Dipartimento di Scienze Storiche, Geografiche e  
dell'Antichità**

**Corso di Laurea Magistrale in Scienze Storiche**

Tesi di Laurea Magistrale

**Il grande silenzio: l'amministrazione Carter, i diritti umani e il riconoscimento  
diplomatico della Repubblica Popolare Cinese**

*Relatore:*

Chiar.mo Prof. Stefano Luconi

*Laureando:* Francesco Del Bianco

*Matricola:* 1034827

Anno Accademico 2013/2014



# INDICE

<b>INDICE DELLE ABBREVIAZIONI</b>	1
<b>INTRODUZIONE</b>	3
<b>1. ONLY NIXON COULD GO TO CHINA</b>	9
1.1. Cambiare le regole del gioco: gli Stati Uniti di Richard Nixon	13
1.2. Ubi maior: la carta americana contro il socialimperialismo sovietico	15
1.3. A tentoni nel buio: dai contatti segreti tra Washington e Pechino fino diplomazia del ping pong	18
1.4. Nixon Shock: il viaggio di Kissinger ed il riconoscimento internazionale	24
1.5. Mao Tai and Vodka: lo Shanghai Communiqué	27
1.6. Doubtfully: quale rapporto con la Cina?	30
1.7. Il castello di carte: la fine di Nixon e la presidenza Ford	32
<b>2. IL SISTEMA STATUNITENSE DEI DIRITTI UMANI ED IL CASO CINESE</b>	37
2.1. Not in my backyard: il sistema costituzionale statunitense ed il rispetto dei trattati internazionali sui diritti umani	37
2.2. Un sistema volontariamente incompleto: la regolamentazione commerciale e degli aiuti internazionali	41
2.3. L'offensiva umanitaria: i Neo-Con e l'emendamento Jackson-Vanik	44
2.4. Necessità e interesse: i peccati di Washington	47
2.5. Friday breakfast group: Jimmy Carter ed i protagonisti della nuova politica estera statunitense	52
2.6. The way Jefferson prescribed: la politica dei diritti umani di Jimmy Carter	57
2.7. L'arma puntata sugli alleati: successi e fallimenti della politica dei diritti umani dell'amministrazione Carter	64
2.8. Five-Stars Red Flag: le violazioni dei diritti umani in Cina dalla nascita della repubblica a Deng Xiaoping	72

<b>3. THE BACKBURNER: LA LUNGA STRADA VERSO LA NORMALIZZAZIONE</b>	<b>83</b>
3.1. The backburner: le priorità della politica estera dell'amministrazione Carter	83
3.2. Deng Xiaoping: la nuova Cina e la questione taiwanese	89
3.3. Who goes to China?: i primi passi verso la normalizzazione ed il fallimento del viaggio di Vance	90
3.4. The United States has mad up its mind: il successo del viaggio di Brzezinski	107
<b>4. THE BREAKTHROUGH: CARTER E LA NORMALIZZAZIONE</b>	<b>115</b>
4.1. Carter Shock: la normalizzazione dei rapporti diplomatici	115
4.2. Il prezzo da pagare: le reazioni alla normalizzazione	128
4.3. Meeting halfway: verso una relazione strategica	131
4.4. Making a buck: l'ottenimento del MNF e la saldatura strategica tra Washington e Pechino	138
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>147</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>153</b>
I. FONTI	153
I.1. Fonti a stampa	153
I.2. Fonti disponibili online	161
II. STUDI	168
II.1. Studi a stampa	168
II.2. Studi disponibili online	172

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

**ABM:** Anti Ballistic Missile.

**ASAR:** Amministrazione Statale per gli Affari Religiosi.

**CCP:** Communist Chinese Party (vedi PCC).

**CIA:** Central Intelligence Agency.

**COCOM:** Coordinating Committee for Multilateral Export Controls.

**COMECON:** Consiglio di Mutua Sicurezza Economica.

**CPL79:** Criminal Procedure Law.

**DFU:** Dipartimento del Fronte Unico.

**ELP:** Esercito di Liberazione del Popolo.

**FAA:** Foreign Assistance Act.

**FRUS:** Foreign Relations of the United States.

**HRHAB:** Human Right and Humanitarian Affairs nell'Human Right and Humanitarian Affairs Bureau.

**IACHR:** Inter-American Commission on Human Rights.

**IISS:** International Institute for Strategic Studies.

**KMT:** Kuomintang.

**MFN:** Most Favored Nation.

**NATO:** North Atlantic Treaty Organization.

**NPMP:** Nixon Presidential Material Project.

**NSC:** National Security Council.

**OCHRHA:** Office of Coordinator for Human Rights and Humanitarian Affairs.

**ONG:** Organizzazione Non-Governativa.

**ONU:** Organizzazione delle Nazioni Unite.

**PCC:** Partito Comunista Cinese.

**PDB:** Presidential Daily Brief.

**PL:** Public Law.

**PLA:** People's Liberation Army (vedi ELP).

**PPPUS:** Public Papers of the Presidents of the United States.

**PRC:** People's Republic of China (vedi RPC).

**PRM:** Presidential Review Memorandum.

**RPC:** Repubblica Popolare Cinese.

**SALT:** Strategic Arms Limitation Talks.

**SCC:** Special Coordination Committee.

**SEATO:** Southeast Asia Treaty Organization.

**TMD:** Trattato di Mutua Difesa.

**U.S.:** United States.

**UAR:** Ufficio Affari Religiosi.

**URSS:** Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche .

**USAID:** United States Agency for International Development.

**USSR:** Union of Soviet Socialist Republics (vedi URSS).



## INTRODUZIONE

*The world itself is now dominated by a new spirit. Peoples more numerous and more politically aware are craving, and now demanding, their place in the sun – not just for the benefit of their own physical condition, but for basic human rights<sup>1</sup>.*

Quando il presidente democratico James Earl “Jimmy” Carter pronunciò queste parole nel giorno del suo insediamento alla Casa Bianca, sapeva di stare parlando ad una nazione che stava vivendo una profonda crisi ideologica. Lo scandalo Watergate aveva svelato la corruzione insita nel sistema statunitense, la guerra in Vietnam aveva mostrato la bassezza – ed i limiti pure – dell’imperialismo di Washington: la nazione che aveva ritenuto di poter educare il mondo alla democrazia aveva scoperto il suo lato oscuro<sup>2</sup>. Il proclama di Carter era semplice e chiaro: affinché il sogno americano rinascesse, gli Stati Uniti avrebbero dovuto tornare ad essere la potenza virtuosa di un tempo e, con la forza di tale virtù, riprendere il primato globale che sembrava ormai sul punto di svanire. Carter propose una linea politica che, in patria e soprattutto all’estero, avrebbe dovuto promuovere e difendere i diritti umani. Sfruttando una legislazione nata sotto il suo predecessore Gerald Ford, Carter sviluppò un impianto burocratico che si occupasse esclusivamente della questione dei diritti umani nel mondo e spinse ad adottare politiche severe contro le nazioni irrispettose dei diritti umani<sup>3</sup>.

Che tale progetto fosse sincero o che fosse mosso da considerazioni prevalentemente o esclusivamente strategiche, l’impegno dell’amministrazione fu indiscutibile. A cavallo tra il 1978 ed il 1979, tuttavia, l’amministrazione Carter conseguì clamorosamente la normalizzazione dei rapporti diplomatici con una nazione profondamente compromessa sulla questione dei diritti umani come la Repubblica Popolare Cinese (RPC). Come si potrebbe interpretare una simile contraddizione?

Di certo Carter era soltanto l’ultimo di tre presidenti che dal 1969 avevano cercato di ottenere tale risultato. Il primo fu il fervente anticomunista Richard M Nixon, affiancato da Henry Kissinger e deciso a trasformare la nascente potenza cinese in

---

<sup>1</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *Inaugural Address* (20 gennaio 1977).

<sup>2</sup> Nixon, *Le memorie vol.1*, pp.667-77;

<sup>3</sup> Brzezinski, *Power and Principles*, p.125; Mower, *The United States, the United Nations*, pp.193-94.

un'arma diplomatica nello scontro bipolare con l'Unione Sovietica<sup>4</sup>. Dopo i primi entusiasmanti successi, l'estromissione di Nixon dalla scena politica a causa del Watergate lasciò il destino delle trattative nelle poco abili mani di Gerald Ford. Politicamente debole ed avversato dal Congresso, Ford dovette accantonare i negoziati con Pechino proprio nel momento in cui stavano per venire a mancare i due più influenti promotori degli stessi da parte cinese, Mao Zedong e Zhou Enlai<sup>5</sup>. Quando Carter decise di riprendere i negoziati con Pechino, era ben consapevole che la nazione con cui stava trattando fosse responsabile di evidenti violazioni dei più basilari diritti umani, eppure parve minimizzare la questione, arrivando anzi a difendere la RPC dalle sanzioni che la sua stessa amministrazione aveva contribuito a creare<sup>6</sup>. In questo lavoro ho cercato di capire come fu possibile per l'amministrazione Carter coniugare la propria politica di promozione dei diritti umani con il riconoscimento diplomatico di Pechino.

Nel percorrere integralmente la tortuosa trattativa diplomatica ho voluto poi confrontare le logiche, i progetti e le linee d'azione dei protagonisti di questa impresa diplomatica, sottolineandone le differenze ma soprattutto evidenziando l'incredibile continuità che ha segnato questo decennio di dialogo e scontro fra due nazioni diametralmente opposte.

Dovendo fare i conti con il fatto che la documentazione governativa riguardante questo argomento fosse pressoché infinita, ho preferito selezionare del materiale che provenisse direttamente dai protagonisti delle trattative diplomatiche. La fonte essenziale per poter ottenere informazioni dirette, è costituita da alcuni volumi della serie dei *Foreign Relations of the United States* (FRUS) – raccolte di documenti ad opera dell'ufficio degli storici del Dipartimento di Stato – e divise tematicamente. Le 1231 pagine del *FRUS 1977-1980, volume XIII, China* gettano luce sulle difficoltà, i contrasti ed i calcoli politici sottesi alle trattative con Pechino e, in particolare, svelano dettagli tenuti ovviamente nascosti alla stampa ed allo stesso Congresso. Sul *FRUS 1977-1980, volume II, Human Rights and Humanitarian Affairs* occorre invece fare una riflessione aggiuntiva. Per quanto l'amministrazione Carter fosse ben consapevole delle

---

<sup>4</sup> Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, pp.559, 571; Kissinger, *Policentrismo e politica internazionale*, pp.68-71.

<sup>5</sup> Kissinger, *Cina*, p.266.

<sup>6</sup> Shirk, *Human Rights: What about China?*, p. 109; Schaller, *The United States and China*, p.100.



violazioni dei diritti umani commesse nella RPC – come provano i documenti contenuti nel FRUS XIII – in quella che dovrebbe essere una raccolta di documenti e testimonianze sul rispetto dei diritti umani in tutto il mondo, il tema dei diritti umani nella Repubblica Popolare Cinese viene solo vagamente accennato. Per trovare considerazioni più pregne sull'argomento mi sono dovuto appoggiare ai documenti dei comitati del Congresso o di Amnesty International. Il FRUS II non è tuttavia l'esempio più eclatante della tendenza ad evitare di associare il tema dei diritti umani alla questione cinese, se non quando strettamente necessario. I *Public Papers of the Presidents of the United States* (PPPUS) – una raccolta completa delle dichiarazioni pubbliche dei presidenti statunitensi – è stata sicuramente preziosa per ricostruire la posizione ufficiale dell'amministrazione Carter sul tema dei diritti umani, ed ha confermato una incredibile tendenza. Per quanto le dichiarazioni pubbliche di Carter confermino continuamente e sistematicamente il profondo impegno della propria amministrazione rispetto ai diritti umani, in due anni – dall'insediamento alla Casa Bianca all'ottenimento della normalizzazione diplomatica – Carter associò il tema dei diritti umani alla RPC soltanto due volte. La prima volta fu il 28 dicembre del 1977, mentre parlava vagamente dell'impegno statunitense nel campo dei diritti umani<sup>7</sup>. La seconda fu il 27 febbraio 1979 quando il presidente rassicurò i membri della National Governors Association che la politica sull'emigrazione di Pechino era pienamente in linea con i requisiti del Jackson-Vanik Amendment<sup>8</sup>.

Ai documenti presidenziali si aggiungono le memorie dei protagonisti della normalizzazione: Nixon, Kissinger, Carter, Vance e Brzezinski, i quali hanno lasciato dettagliati resoconti che completano la percezione offerta dalla pura documentazione governativa. Le memorie dei primi due sono impregiate da dettagli in grado di far luce sulla psicologia di personaggi troppo spesso idealizzati come Mao Zedong, Zhou Enlai e Deng Xiaoping. Di certo Kissinger e Brzezinski sono quelli che più hanno scritto sulla Cina, percependo di certo l'importanza del ruolo giocato nell'ottenimento della normalizzazione. Vance e Carter invece dedicarono poco spazio alla questione della

---

<sup>7</sup> PPPUS: Jimmy Carter: *Conversation With the President Remarks in an Interview With Tom Brokaw of NBC News, Bob Schieffer of CBS News, Robert MacNell of the Public Broadcasting Service, and Barbara Walters of ABC News* (28 dicembre 1977).

<sup>8</sup> Tale emendamento prevedeva il collegamento del rispetto del diritto di emigrazione per poter intrattenere rapporti commerciali regolari con gli Stati Uniti. PPPUS: Jimmy Carter, *National Governors' Association Toasts* (27 febbraio 1979).

normalizzazione, concentrandosi invece sulla questione dei diritti umani. Nessuna di queste memorie tuttavia contiene considerazioni rilevanti sul tema dei diritti umani nella RPC, proseguendo così quell'incredibile silenzio mantenuto praticamente per tutta la durata delle trattative con Pechino.

Per quanto riguarda le fonti cinesi, se anche si potessero superare le non indifferenti barriere linguistiche, gran parte delle fonti dirette – come trascrizioni di conversazioni, memorandum e comunicazioni tra gli enti governativi della RPC – sono praticamente inaccessibili. Seppure il rinnovato interesse della storiografia cinese per la storia della Guerra Fredda abbia prodotto innumerevoli studi in lingua inglese, la maggior parte di questi si colloca nell'arco temporale dominato dalla figura di Mao, mentre ben poco è ancora stato prodotto che possa gettare luce sulla politica estera di Deng o – tantomeno – sulla politica dei diritti umani di Pechino<sup>9</sup>.

Il sempre crescente interesse storiografico per le fasi finali della Guerra Fredda impone quindi un'analisi approfondita delle motivazioni dei protagonisti, delle cause e delle conseguenze di quella che probabilmente è stato uno degli eventi di maggiore rilevanza del convulso periodo della “seconda Guerra Fredda”<sup>10</sup>. Inoltre bisogna considerare il fatto che il un mondo del XXI Secolo sta facendo i conti con la rinascita del potere economico e politico di una Cina che - entro la fine del 2014 – dovrebbe diventare la prima economia del mondo, riportando l'ordine economico mondiale ad essere sinocentrico<sup>11</sup>. Diventa così sempre più urgente per la storiografia comprendere a fondo la Cina ed il punto di svolta che l'ha portata ad essere identificata con l'appellativo – sempre disprezzato dai funzionari del PCC – di “superpotenza”. Allo stesso tempo è urgente il bisogno di sviluppare una consapevolezza storica attorno alla nozione dei diritti umani, sia per strapparli alla vaga riflessione personale ed inquadrarli nella prospettiva della storia contemporanea, soprattutto ora che – ancor più che negli anni della presidenza Carter – l'opinione pubblica statunitense, europea e mondiale chiede un'attenzione sempre maggiore su tale tema.

---

<sup>9</sup> L'interesse principale degli studiosi cinesi sembra poi concentrarsi sulla traduzione in lingua cinese degli archivi stranieri piuttosto che in inglese dei propri. Per quanto affermato finora fare riferimento anche a: Zhi – Yafeng – Ming, *Recent Trends in the Study of Cold War History in China*, pp.7, 15-17.

<sup>10</sup> Basti pensare al “Journal of Cold War Studies” dell'Harvard Project on Cold War Studies.

<sup>11</sup> Minxin, *Perché è un bluff il sorpasso cinese* (24 maggio 2014).

Ho cercato di sviluppare la mia tesi in un'ottica essenzialmente diacronica, tentando di attenermi il più possibile in modo tale da garantire al meglio la comprensione degli sviluppi diplomatici e storici dell'intera vicenda.

Nel primo capitolo analizzerò l'operato di Nixon e di Henry Kissinger, principali – se non unici – responsabili della normalizzazione da parte statunitense e di Mao Zedong e Zhou Enlai da parte cinese. Tratterò di come, attraverso la diplomazia del ping pong e con l'ausilio del prezioso “canale pakistano”, le due parti riuscirono a stilare lo Shanghai Communiqué – base per tutte le trattative successive – prima che gli scandali travolgessero l'amministrazione Nixon e, con essa, le trattative. Analizzerò poi dell'amministrazione Ford, sotto la quale le relazioni con Pechino subirono un vero e proprio tracollo.

Nel secondo capitolo indagherò la politica statunitense dei diritti umani, le sue radici storiche, i suoi successi, insuccessi ed ipocrisie. Si approfondirà in special modo del ruolo giocato dai neo-conservatori democratici – propositori dell'emendamento Jackson-Vanik – e dei meccanismi legali e legislativi che avrebbero consentito ai governi statunitensi di collegare la propria condotta in politica estera al rispetto dei diritti umani dei loro alleati e dei loro avversari. Infine si prenderà in considerazione il progetto di promozione dei diritti umani di Jimmy Carter e come tale progetto sia stato realizzato o rinnegato.

Il terzo capitolo proietterà nella prima fase delle trattative tra Washington e Pechino per l'ottenimento della normalizzazione, partendo dalle esitazioni iniziali, passando per la disastrosa visita del segretario di Stato Cyrus Vance fino al successo di quella del consigliere per la sicurezza nazionale Zbigniew Brzezinski. Viene poi presentata la nuova Cina post-maoista di Hua Guofeng e di Deng Xiaoping, travolta da fermenti riformisti che spinsero molti funzionari statunitensi a sperare in un ampio miglioramento della situazione umanitaria in Cina.

Infine il quarto capitolo è dedicato al conseguimento della normalizzazione diplomatica ed al ristabilire pieno ristabilimento delle relazioni ufficiali tra i due paesi. Si tratterà delle reazioni – negli Stati Uniti ed all'estero – alla ricostituzione dei rapporti diplomatici, della collaborazione strategica fra Washington e Pechino e della concessione dello status di Most Favored Nation (MFN) all'RPC in un mondo ormai proiettato nella Seconda Guerra Fredda.



## “ONLY NIXON COULD GO TO CHINA”<sup>1</sup>

### 1.1. CAMBIARE LE REGOLE DEL GIOCO: GLI STATI UNITI DI RICHARD NIXON

Quando nel 1969 Richard Nixon si sedette sulla poltrona dello Studio Ovale, si trovò in mano le redini di una nazione profondamente divisa al suo interno e grandemente minacciata sia dal punto di vista economico sia da quello più specificatamente culturale, il tutto proprio nel momento in cui la sua potenza militare sembrava vacillare sotto i colpi di importanti fallimenti strategici. Un deficit federale di 25 miliardi di dollari, nato dagli altissimi costi delle riforme Johnsoniane della Great Society e dalle incredibili spese militari dovute al conflitto del Vietnam. Questo deficit andava ad aggravare quella che era la situazione più problematica per l'economia statunitense, ossia la posizione del dollaro a livello internazionale, legata agli accordi di Bretton Woods. Dal punto di vista “culturale” la crisi si manifestò profondamente sia in campo interno sia in quello estero. La “New Left” statunitense aveva incominciato a stigmatizzare l'intero sistema politico e dei valori degli Stati Uniti – accusati di essere una delle cause dei mali del mondo piuttosto che l'incarnazione della società perfetta – ; a questo si aggiungeva la disillusione di molti liberal-democratici fortemente contrari alla pluridecennale politica di Containment di Washington: l'interventismo unilaterale proposto dalle dottrine di contenimento venne additato come causa sia della militarizzazione della società statunitense, sia del depotenziamento di quei meccanismi multilaterali che sarebbero dovuti essere alla base delle risoluzioni internazionali<sup>2</sup>. Anche in ambito internazionale la crisi del “modello americano” diveniva sempre più evidente: ideologie e politiche neutraliste e terzaforziste erano in netto aumento, il presidente francese Charles De Gaulle aveva già portato la Francia, nel 1966, a contestare con forza le scelte economiche e militari statunitensi così come il cancelliere tedesco Willy Brandt inaugurando la Ostpolitik che tanto avrebbe destato

---

<sup>1</sup> La frase venne estrapolata da un discorso dal senatore democratico del Montana Mike Mansfield, per lo U.S. News & World Report nel dicembre del 1971, divenne poi espressione della cultura popolare statunitense. Beaumont– Jordan, *Australia and the World*, p.303.

<sup>2</sup> Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, pp. 32-35.

preoccupazione a Washington<sup>3</sup>. L'ultimo dei "settori trainanti" degli Stati Uniti in campo internazionale – dopo economia e primato culturale – era appunto la supremazia militare, anch'essa in notevole crisi. La pluridecennale strategia di Containment, che mirava ad isolare le potenze comuniste e di logorarle fino alla loro implosione, stava mostrando i suoi limiti: gli altissimi costi della corsa agli armamenti e del sostegno finanziario agli Stati minacciati dal comunismo stavano superando le possibilità di quel virtuoso – e fino ad allora ritenuto inesauribile – National Security State che foraggiava l'economia statunitense<sup>4</sup>. Il divario militare con l'Unione Sovietica si era drasticamente ridotto, con Mosca in grado di schierare un numero impressionante di missili nucleari intercontinentali e di forze convenzionali, e l'incubo del Vietnam sembrava ancora lontano dal cessare<sup>5</sup>.

I provvedimenti presi dall'amministrazione Nixon furono piuttosto forti – tanto da meritarsi l'appellativo di "Nixon Shock" – a cominciare dall'abbandono unilaterale degli accordi di Bretton Woods, che comportava la sospensione della convertibilità in oro del dollaro – pur mantenendolo come valuta per le transazioni internazionali e per il commercio del petrolio<sup>6</sup> –, manovra che riuscì a dare fiato all'economia statunitense ma che colpì duramente altre nazioni, come il Giappone. I problemi di politica estera, che si ripercuotevano in maniera così pesante anche sulle questioni di ordine interno, avrebbero necessitato di provvedimenti ugualmente forti. Il presidente ed il suo consigliere per la sicurezza nazionale, Henry Kissinger, delinearono dunque le linee guida di quella che sarebbe stata poi definita "Dottrina Nixon". Il concetto di fondo era semplice: gli Stati Uniti dovevano sì continuare la Guerra Fredda, ma puntando il più possibile alla Distensione dei rapporti con i sovietici e riducendo al massimo i costi dei loro impegni strategici, impiegando in maniera sempre maggiore i propri alleati nella risoluzione dei conflitti convenzionali<sup>7</sup>. Nella pratica, la continuazione della Guerra

---

<sup>3</sup> Keylor, *Un mondo di nazioni*, pp. 143-52.

<sup>4</sup> Un'alta spesa militare era perfetta per mantenere elevata la produzione e sostenere la crescita economica anche grazie ad abbondanti commesse federali che arricchirono incredibilmente le aziende statunitensi. Le prime avvisaglie della crisi economica, la competizione economica internazionale delle potenze che si stavano riprendendo dal conflitto mondiale e lo svuotamento delle riserve auree verso la fine degli anni '60 ridimensionarono in modo consistente gli effetti benefici di questo meccanismo. Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, pp. 9-10, 29.

<sup>5</sup> Per il quadro generale degli Stati Uniti: Del Pero, *Libertà e impero*, pp.346-53.

<sup>6</sup> Del Pero, *Libertà e impero*, p.362. L'altro grande problema economico con il quale Nixon dovette fare i conti fu la Crisi Petrolifera dl 1973, scatenata dai paesi arabi dopo la vittoria israeliana nella Guerra del Kippur; Keylor, *Un mondo di nazioni*, p.194.

<sup>7</sup> Jones, *Storia degli Stati Uniti d'America*, p.509; Del Pero, *Libertà e Impero*, pp.355-56.

Fredda imponeva il rifiuto dell'isolazionismo troppo spesso evocato da molti americani nonché la necessità di ricostituire un consenso internazionale fra gli alleati ed i paesi ancora non-allineati in modo tale da continuare il Containment anti-sovietico. D'altra parte la volontà di raggiungere la Distensione (Détente) apriva la possibilità di creare un "bipolarismo consensuale" in grado di depotenziare la natura eversiva sovietica, di ampliare le relazioni commerciali internazionali e di regolare una corsa agli armamenti tanto pericolosa quanto costosa. Per ultimo, l'idea di ridurre al massimo i costi – che si sposava perfettamente con un'America che stava scoprendo i limiti della sua economia – si risolveva nell'abbandono dell'interventismo globale che aveva caratterizzato la prima fase della Guerra Fredda e nel disimpegno delle truppe statunitensi nei teatri di guerra a favore di un forte supporto logistico ed economico a favore degli alleati, a lungo deresponsabilizzati dalla condotta unilaterale di Washington. La Dottrina Nixon avrebbe iniziato il suo corso proprio nel teatro più caldo dell'epoca, quello vietnamita: occorreva ritirare le truppe da quell'incubo, ma in modo lento e graduale, tentando in ogni modo di non far coincidere l'abbandono statunitense con la vittoria definitiva dei comunisti<sup>8</sup>. La Guerra del Vietnam era stata un fallimento, ma Nixon sperava di poter creare un nuovo ordine nell'Estremo Oriente, e ben presto avrebbe sconvolto il mondo con un progetto a dir poco sorprendente: aprire le braccia alla Repubblica Popolare Cinese (RPC). Il progetto era sorprendente per molte ragioni, una su tutte il fatto che gli Stati Uniti stavano effettuando un'inversione di rotta che ribaltava circa un secolo di politica estera stelle-e-strisce.

Fin da prima del XX Secolo, la penetrazione economica e missionaria (basti pensare alle chiese Maryknoll) statunitense in Cina aveva cercato di favorire la nascita di un ordine capitalista, filoccidentale e cristiano. L'appoggio economico e militare al governo di Yuan Shikai prima ed a quello del Kuomintang (KMT)<sup>9</sup> poi non erano tuttavia riusciti a scongiurare che nel 1949 la Cina venisse "persa" e che finisse integralmente sotto l'egida del Partito Comunista Cinese (PCC) di Mao Zedong. Ciò che rimaneva di quell'ordine capitalista, filoccidentale e cristiano auspicato dagli Stati Uniti era asserragliato a 130 Km dalle coste del Fujian, nell'isola di Taiwan governata dalla Repubblica Cinese del KMT. Da quel momento Washington si era impegnata –

---

<sup>8</sup> Keylor, *Un mondo di Nazioni*, pp.258-59.

<sup>9</sup> Per la storia del KMT, dalla fondazione ad opera di Song Jiaoren alla fuga a Taiwan nel 1949: Sabattini – Santangelo, *Storia della Cina*, pp.572-610.

soprattutto a seguito della Guerra di Corea – a difendere l’isola dalla minaccia comunista, ad armarla e addirittura a progettare un’eventuale riconquista del continente<sup>10</sup>. L’avversione di Washington rispetto alla nuova Repubblica Popolare Cinese era poi di gran lunga peggiorata dal preconcetto – tuttavia errato – che l’intera galassia comunista, Pechino compresa, facesse capo a Mosca. Nell’ottica statunitense, la nuova Cina “rossa” era solo un nuovo tassello di un monolitico mostro geopolitico capace di unire Mosca, Pechino, Hanoi, L’Havana e tutti i movimenti di guerriglia nei paesi del Terzo Mondo, in un unico progetto di conquista globale. Questa fallacia accompagnò per decenni la politica statunitense, intridendola di una sorta di “paranoia anti-comunista” che vide il proprio apice nel periodo “maccartista” dei primi anni ’50 e che non diminuì visibilmente nel decennio successivo<sup>11</sup>.

Pensare ad un’apertura diplomatica di Washington alla Pechino comunista di Mao diventava certo una manovra di rottura con il passato, ma avrebbe potuto anche rompere – nel senso più stretto del termine – molti equilibri politici interni agli Stati Uniti. Tra le file degli anticomunisti più agguerriti, guardiana degli impegni politici e militari di Washington con la Repubblica Cinese di Taiwan, dominava la potente China Lobby, un gruppo informale di politici, giornalisti e cittadini che usava le proprie risorse per difendere gli interessi del governo di Taipei<sup>12</sup>. Uno dei suoi leader più in vista, il senatore dell’Arizona Barry Goldwater, descrisse nel suo libro l’idea fondante che muoveva la lobby stessa:

*«Our present policy of not recognize Red China is eminently right, and the reasons behind that policy apply equally to the Soviet Union and its European satellites. If our objective is to win the Cold War, we will start now by denying our moral support to the very regimes we mean to defeat»<sup>13</sup>.*

---

<sup>10</sup> Keylor, *Un mondo di nazioni*, pp.231-33.

<sup>11</sup> Sul “monolite comunista”: Del Pero, *Libertà e Impero*, p.299. Sul maccartismo: Detti – Gozzini, *Storia contemporanea*, vol.2, p.269.

<sup>12</sup> Membri illustri della China Lobby erano il deputato Walter Judd (MN-R), i senatori William Knowland (CA-R) ed Henry Styles Bridges (NH-R) ed il generale Claire Chennault, del corpo volontario dei Flying Tigers che affiancò la Repubblica Cinese contro i Giapponesi nella Seconda Guerra Sino-Giapponese e nella Seconda Guerra Mondiale (*Encyclopedia of the New American Nation*). Per i Flying Tigers: Sabattini – Santangelo, *Storia della Cina*, p.602.

<sup>13</sup> Goldwater, *The Conscience of a Conservative*, p.103.



Lo stesso Nixon era stato un convinto assertore del Containment della Cina comunista, sia spingendo Eisenhower – di cui era stato Vicepresidente – a mandare corpi di spedizione in Vietnam nel 1954, sia per intervenire nelle questioni delle isole off-shore conquistate dalla Repubblica Popolare Cinese tra il 1955 ed il 1958. Michael Schaller riportò le parole di Nixon in un dibattito contro Kennedy nell'ottobre del 1960: «*Now what do the Chinese Communist want? They don't just want Quemoy and Matsu. They don't just want Formosa. They want the world*»<sup>14</sup>. In un articolo del “Foreign Affair” del 1967, Nixon – pur auspicando di recuperare prima o poi alla “famiglia delle nazioni” un miliardo di cinesi – auspicava una linea estremamente dura, che prevedeva un Containment di tipo militare, la negazione di qualsiasi tipo di riconoscimento internazionale e il contrasto ad ogni ambizione imperialistica della RPC<sup>15</sup>. L'ambizione nixoniana di riaprire i negoziati con la Cina quindi colse tutti impreparati. Da feroce burattino di Mosca speranzoso di ritagliarsi un impero comunista in Asia, Pechino veniva presentato come un possibile pilastro per un nuovo ordine geopolitico dell'estremo oriente, possibilmente in funzione – per quanto non apertamente dichiarata – antisovietica. Di certo una simile posizione non sarebbe stata semplice da digerire, sia per la potente China Lobby, sia per l'opinione pubblica americana. Tuttavia il fatto che fosse stato proprio Nixon a proporre una simile idea sarebbe stato un punto a favore per il successo dell'iniziativa: come scrisse Schaller:

*President Nixon, moreover, had a tremendous advantage over all his predecessors. He was the first president since 1949 who did not have to fear being attacked by politician Richard Nixon for being «soft on communism!». His anticommunist credentials were clean*<sup>16</sup>

All'inizio del proprio mandato, Nixon era probabilmente l'unico politico statunitense – insieme ad Henry Kissinger – a pensare che una guerra tra Mosca e Pechino sarebbe stata intollerabile per gli interessi statunitensi. Anche secondo Kissinger, in un simile scenario l'Unione Sovietica ne sarebbe risultata quasi sicuramente vittoriosa, rafforzando la sua posizione internazionale e riuscendo a far

---

<sup>14</sup> Schaller, *The United States and China*, p.159.

<sup>15</sup> Nixon, *La Vera Guerra*, pp.149-50.

<sup>16</sup> Ivi, p.170.

convergere le sue forze attualmente bloccate sul confine cinese, sull'Europa Occidentale<sup>17</sup>. Non solo: agli occhi di Nixon la Cina – percepita per oltre due secoli come una realtà caotica, incomprensibile ed inavvicinabile – sarebbe potuta diventare il “terzo giocatore” nella grande partita della Guerra Fredda, rendendo possibile quel progetto di “diplomazia triangolare” pensata per sfuggire ad un bipolarismo delle superpotenze sin troppo rigido, il quale aveva col tempo esaurito le opportunità diplomatiche statunitensi<sup>18</sup>. In un momento in cui sia l'Unione Sovietica sia la Repubblica Popolare Cinese erano incentivate a migliorare i propri rapporti con gli Stati Uniti, Washington avrebbe potuto avere la possibilità di esercitare pressioni su entrambe sia attraverso una politica di “doppio avvicinamento”, sia con la minaccia implicita di poter appoggiare totalmente l'altra parte in caso una delle due interferisse con gli interessi statunitensi<sup>19</sup>.

In particolare gli Stati Uniti sarebbero riusciti in un solo colpo a garantire un contenimento regionale dell'Unione Sovietica, diminuendo notevolmente le possibilità di un *take-over* sovietico della Cina che avrebbe garantito a Mosca prima il predominio nell'estremo oriente e poi sull'intera massa euroasiatica<sup>20</sup>.

L'apertura alla Cina non era tuttavia un tentativo di sfuggire al bipolarismo della Guerra Fredda per creare un tripolarismo Washington-Mosca-Pechino o per giungere ad un mondo multipolare: al contrario, si trattava di una manovra per rafforzare il bipolarismo stesso, una nuova leva da sfruttare contro Mosca ed obbligarla a percorrere la strada della distensione che, nei progetti di Kissinger, avrebbe ancor di più rafforzato e regolamentato l'ordine bipolare<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, pp.610-11.

<sup>18</sup> Kissinger, *Policentrismo e politica internazionale*, pp.68-71.

<sup>19</sup> Nel suo libro di memorie, Kissinger tratta approfonditamente il tema della diplomazia triangolare, mostrando come questa si basi più su «propensioni e incentivi naturali dei giocatori» piuttosto che su meri rapporti di forza. Il punto focale della politica statunitense su questo fronte sarebbe stato il fatto che nessuno all'interno del rapporto triangolare – soprattutto l'Unione Sovietica – si sarebbe dovuto sentire minacciato direttamente da una sorta di alleanza degli altri membri, ma solo spinto a modificare i propri comportamenti in modo tale da ottenere i massimi vantaggi ed i minimi danni; Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, pp.559, 571.

<sup>20</sup> Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, pp. 83-84.

<sup>21</sup> Kissinger apprezzava l'ordine bipolare per la sua stabilità, in grado di garantire una totale supremazia – all'interno dei rispettivi blocchi - degli Stati Uniti e di un'Unione Sovietica ormai più preoccupata di stabilizzarsi e di garantire lo status quo che di creare gravi problemi internazionali, e quindi pienamente gestibile attraverso il processo di Distensione. Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, pp. 66, 75-77, 83-84, 89.

Certo c'era da fare i conti con la possibilità che la Repubblica Popolare Cinese non volesse avere a che fare con gli Stati Uniti, soprattutto dopo tanti precedenti tentativi falliti come gli Incontri di Ginevra, conclusi nel 1957 e “sostituiti” il 15 settembre dell'anno seguente dagli Incontri di Varsavia<sup>22</sup>. Il canale polacco – per quanto ben controllato dagli occhi sovietici – aveva aperto la possibilità di un avvicinamento tra RPC e Stati Uniti, possibilità che era venuta immediatamente meno per le condizioni poste dai cinesi; prima fra tutte il ritiro immediato di tutte le truppe americane da Taiwan, condizione che ricorrerà in ogni trattativa tra le due nazioni fino al 1979<sup>23</sup>.

## 1.2. UBI MAIOR: LA CARTA AMERICANA CONTRO IL SOCIALIMPERIALISMO SOVIETICO

Sarebbe riduttivo pensare che questa iniziativa fosse nata essenzialmente dal genio geopolitico di Nixon e di Kissinger: da alcuni anni molti analisti statunitensi avevano smentito la grande illusione politica del “monolitismo comunista” che per decenni aveva messo in allarme Washington. A compromettere definitivamente questa immagine monolitica erano soprattutto i sempre più evidenti dissidi tra Mosca e Pechino, iniziati nel lontano 1959 con la questione himalayana dell'Aksai Chin – che aveva visto nascere una sorta di collaborazione sino-pakistana in contrasto con l'avvicinamento indo-sovietico – e proseguiti con l'abrogazione del Trattato di Assistenza Nucleare sino-sovietico (1960), con lo sviluppo autonomo di una propria forza nucleare da parte di Pechino (dal 1964) e con le “minacciose offerte” sovietiche di un progetto di difesa panasiatico<sup>24</sup>. Il punto di rottura fu raggiunto con la promulgazione, nel 1968, della cosiddetta Dottrina Breznev, la quale sembrava minacciare tutti gli stati comunisti con l'imposizione di uno stato di “sovranità limitata”. Di fronte ad una simile presa di posizione, manifestata tragicamente con l'intervento militare contro la Primavera di Praga, la Cina non mancò di schierarsi apertamente

---

<sup>22</sup> Kissinger, *L'Arte della Diplomazia*, p.565.

<sup>23</sup> I temi trattati riguardarono essenzialmente Taiwan ed il rientro in patria dei cittadini dei rispettivi paesi; con questi accordi poterono ritornare in patria molti occidentali – vittime spesso delle persecuzioni rivoluzionarie – e molti cinesi che avevano ricevuto una formazione di alto livello all'estero, uno su tutti, Qian Xuesen, il futuro responsabile del progetto missilistico-nucleare della RPC (Ministry of Foreign Affairs of the PRC, *Sino-U.S. Ambassadorial Talks*).

<sup>24</sup> Shu Guang Zhang, *Between 'Paper' and 'Real Tigers'*, p.207.

contro il “*Social-Imperialismo*” di Mosca. Infine, un mese prima della convocazione del Congresso del PCC – nel marzo del 1969 – le armate di confine cinesi furono impegnate in una serie di duri scontri contro i sovietici sui confini nord-orientali della Cina, sulle sponde del fiume Ussuri, presso l’isola chiamata rispettivamente Zhenbao dai cinesi e Damanskii dai russi, ancora per quelle dispute territoriali irrisolte dai tempi dei Trattati Ineguali<sup>25</sup>. Nell’aprile del 1969, un PCC reduce dalla Rivoluzione Culturale terminò il suo IX Congresso con un assetto totalmente rinnovato, al cui vertice – sotto l’onnipresente figura di Mao – dominava la figura del generale Lin Biao, Ministro della Difesa Nazionale<sup>26</sup>.

Oltre al rimpasto politico, l’RPC subì anche un altro forte cambiamento nel modo di percepire le due superpotenze che da sempre avevano determinato la politica di Pechino. Da un lato il vecchio alleato sovietico sembrava aver finalmente gettato la maschera ed aver definitivamente mostrato la propria natura imperialista, divenendo la minaccia numero uno per la sopravvivenza stessa del comunismo cinese. Dall’altro lato quegli Stati Uniti che da sempre avevano rappresentato la minaccia più ovvia per Pechino, stavano assumendo connotati molto meno temibili. Certo Washington restava – agli occhi dell’RPC – il vertice di quel sistema imperialista, capitalista e reazionario che la Rivoluzione aveva giurato di abbattere, ma in seguito all’offensiva del Têt del 1968, divenne chiaro che gli Stati Uniti non avrebbero mai potuto vincere la guerra in Vietnam né espandere la propria area di influenza nell’area indocinese<sup>27</sup>. La Dottrina Nixon, inoltre, premetteva ad una riduzione dell’impegno diretto statunitense nei compiti di polizia internazionale. Gli Stati Uniti stavano finalmente imboccando la via del declino, lasciando a Mosca il primato di “minaccia numero uno” nei confronti dell’RPC.

Furono così in molti nel partito – in primis Zhou Enlai e lo stesso Mao Zedong – a chiedersi se fosse stato auspicabile un avvicinamento diplomatico con gli americani. I vantaggi di una simile iniziativa erano palesi: rilassamento della tensione militare a sud, facilitazione delle importazioni di tecnologia militare e civile ma soprattutto la possibilità di fermare la politica di “Distensione” (Détente) fra le due superpotenze. I

---

<sup>25</sup> Samarani, *La Cina del novecento*, p.292.

<sup>26</sup> Il Comandante dell’Esercito di Liberazione del Popolo restava – secondo la costituzione della RPC – il Presidente del Partito Comunista (Mao); tuttavia questo ministero poneva Lin Biao come primo gradino della linea di comando del Partito a trattare direttamente con i quartier generali dell’ELP. National Intelligence Council, *National Intelligence Estimate (1976)*, p.58.

<sup>27</sup> Keylor, *Un mondo di nazioni*, p.256.

timori cinesi riguardo la Détente vertevano sulla possibilità di consegnare un determinante vantaggio strategico ai sovietici e sul rischio di una futura “tolleranza politica” statunitense rispetto ad un’aggressione sovietica ai danni di Pechino. Ben presto il gruppo dei “Quattro Marescialli”, istituito da Mao e Zhou Enlai stilò un rapporto in cui raccomandava di giocare al più presto la “Carta Americana”. Sotto ordine di Mao e Zhou Enlai, il cosiddetto gruppo dei “Quattro Marescialli” iniziò in segreto a stilare un rapporto riguardo alla possibilità di riavvicinarsi diplomaticamente agli Stati Uniti, giungendo alla conclusione che sarebbe stato raccomandabile giocare al più presto la “Carta Americana”<sup>28</sup>. L’interesse di ripristinare i rapporti diplomatici era dunque condiviso, ma come Nixon con gli esponenti della China Lobby, anche Zhou Enlai – principale fautore della politica di riavvicinamento – si sarebbe dovuto scontrare con le istanze dei radicali e con il loro “leader”, il generale Lin Biao. Un documento di intelligence statunitense riporta:

*The position of Peng’s successor, Lin Piao, is less easy to establish conclusively but he appears to have argued that it would be unwise to pursue a policy of rapprochement with the US. perhaps because this course risked provoking Moscow into an attack on China. Lin may also have argued that China could not afford to irritate deliberately the USSR, since such a course risked a Soviet riposte that the PLA could not counter effectively<sup>29</sup>.*

È importante notare come l’interpretazione di Lin Biao come accanito anti-statunitense e assolutamente contrario al riavvicinamento con Washington per ragioni sia ideologiche sia strategiche, sia stata smentita negli ultimi anni da molti storici come Yafeng Xia e Jin Qiu. Il primo scrisse chiaramente che dal 1969 all’agosto 1971 Lin non fu presente a nessun incontro del Politburo del PCC riguardo alle relazioni sino-statunitensi, che non ebbe alcun influenza diretta nelle relazioni con Washington e che nutrì anzi uno scarso interesse nelle questioni di politica estera, rimettendosi al giudizio di Mao con commenti ufficiali del calibro di «*Completely Agree with the Chairman [Mao]’s Instruction*» o «*Do as the Chairman Instructs*»<sup>30</sup>. Jin Qiu, figlia del

---

<sup>28</sup> Yafeng Xia, *China’s Elite Politics*, pp.5-8.

<sup>29</sup> National Intelligence Council, *National Intelligence Estimate (1976)*, pp.34-35; su Lin Biao visto come avversario del riavvicinamento con gli Stati Uniti vedere anche Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, p.561.

<sup>30</sup> Yafeng Xia, *China’s Elite Politics*, pp. 26-28.

generale dell'ELP Wu Faxian, scrisse addirittura che Lin Biao: «*Had a keen interest in meeting the Americans, from whom he expected to learn about advanced military technology*»<sup>31</sup>

### 1.3. A TENTONI NEL BUIO: DAI CONTATTI SEGRETI TRA WASHINGTON E PECHINO FINO ALLA DIPLOMAZIA DEL PING PONG

Incredibilmente a dare il via all'avvicinamento tra Pechino e Washington, fu la rinomata diplomazia maldestra sovietica: per quanto Nixon avesse già ordinato indagini conoscitive al Dipartimento di Stato e parlato a lungo con Charles De Gaulle riguardo alla Cina comunista<sup>32</sup>, furono le preoccupazioni dell'ambasciatore sovietico a Washington Anatoly Dobrynin a suscitare definitivamente l'interesse di Nixon. Le poco velate minacce riguardo al possibile avvicinamento tra Stati Uniti ed RPC prima e l'apertura alla possibilità di una Taiwan indipendente poi, fecero sì che l'amministrazione comprendesse la criticità dei rapporti tra Mosca e Pechino ed il possibile vantaggio diplomatico che sarebbe riuscito ad accaparrarsi<sup>33</sup>.

Nel luglio del 1969 il Dipartimento di Stato statunitense diminuì le restrizioni sui viaggi di cittadini americani in Cina, nonché sull'importazione di beni commerciali cinesi e sull'esportazione di grano americano verso la nazione comunista<sup>34</sup>. Dall'agosto dello stesso anno, la Cina sarebbe diventata di interesse strategico statunitense, soprattutto di fronte alla sempre più palese possibilità di un attacco sovietico alle installazioni nucleari cinesi<sup>35</sup> e verso la metà di dicembre le restrizioni commerciali furono ulteriormente diminuite, permettendo a società consociate straniere di proprietà statunitense di concludere affari con la RPC. La preoccupazione sovietica a riguardo era ben rappresentata da Dobrynin, alla continua ricerca di rassicurazioni da parte di

---

<sup>31</sup> Ivi, p.28.

<sup>32</sup> Nixon, *Le memorie vol.1*, p.492.

<sup>33</sup> Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, pp.150-52.

<sup>34</sup> A seguito di questa manovra vennero addirittura rilasciati due cittadini americani naufragati con il loro yacht nelle acque cinesi, segno di distensione dei rapporti e di mutuo interesse al dialogo; Ivi, p.157.

<sup>35</sup> Queste voci furono riportate da William Stearman (del Dipartimento di Stato) e da Victor Louis sul London Evening News, Sull'argomento: Ivi, pp.159-62.

Kissinger sul fatto che queste manovre non preludessero ad un'alleanza militare anti-sovietica<sup>36</sup>.

Le negoziazioni ufficiali tra i due paesi a Varsavia furono riaperte nel gennaio del 1970 ma subirono un duro arresto quando, nel marzo dello stesso anno, il re di Cambogia Norodom Sihanouk venne detronizzato dal generale Lon Nol, con tutta probabilità aiutato dalla CIA<sup>37</sup>. I negoziati tuttavia non sarebbero stati fermi a lungo: in estate ricominciarono i segnali di distensione tra i quali l'invito in Cina del giornalista statunitense Edgar Snow, al quale fu permesso anche di intervistare Mao e Zhou Enlai, nonché di partecipare alla parata del 1° ottobre a fianco di Mao<sup>38</sup>. La "corrispondenza" diplomatica tra Stati Uniti e Cina continuò quindi lontano da Varsavia (sin troppo monitorata dai sovietici) per spostarsi su canali più sicuri come quello "francese"<sup>39</sup>, quello rumeno<sup>40</sup> e, soprattutto, quello pakistano. Il Pakistan del presidente Agha Yahya Khan – legato alla Cina da quell'asse informale Pechino-Rawalpindi che contrastava la nuova intesa tra Unione Sovietica e India – sarebbe diventato lo snodo perfetto per la comunicazione fra Stati Uniti e Cina, lontano dagli occhi sovietici e gestito da un governo che avrebbe goduto di innegabili vantaggi strategici se tale processo fosse giunto a buon fine. Il memorandum della conversazione svoltasi il 28 agosto del 1969 tra l'ambasciatore pakistano a Washington Agha Hilaly e Harold Saunders – membro del National Security Council – mostra l'interesse di ambo le parti nell'apertura di tale

---

<sup>36</sup> Ivi, p.554; Nixon, *Le memorie vol.1*, pp.534-35.

<sup>37</sup> Alla detronizzazione del neutralista re Sihanouk, seguì in aprile la sanguinosa Campagna di Cambogia, che si sarebbe conclusa solo a luglio, che portò truppe statunitensi e sud-vietnamite a colpire i santuari comunisti in Cambogia. Contro il potere di Lon Nol si sarebbe rafforzato il Partito Comunista Cambogiano, rappresentato dagli Khmer Rossi di Pol Pot, che avrebbero presto ricevuto il pieno appoggio della Cina. Mao Zedong, *People of the World* (23 maggio 1970).

<sup>38</sup> Tra i segnali di distensione più importanti vi fu il rilascio di James E. Walsh, vescovo cattolico della chiesa Maryknoll, arrestato nel 1958 per spionaggio ed incarcerato. Come sarà spiegato in seguito, era un caso raro che un religioso straniero venisse incarcerato e non semplicemente esiliato (Fazzini, *Il libro rosso dei martiri cinesi*, p.248). Edgar Snow invece era ormai un habitué della Cina comunista e l'invito ricevuto da Mao era più quello fatto ad un amico che ad un rappresentante della stampa estera. Snow aveva documentato la guerra civile cinese, le guerre contro il Giappone ed aveva più volte intervistato Mao, Zhou Enlai ed altri leader comunisti. Il suo libro *Red Star Over China* (1937) simpatizzava con il comunismo maoista e questo valse a Snow le poco gradite attenzioni dell'FBI durante il periodo maccartista. Snow sarebbe morto due anni dopo, il 15 febbraio del 1972 e non avrebbe mai ascoltato lo Shanghai Communiqué né tanto meno avrebbe visto la normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra Cina e Stati Uniti. Schaller, *The United States and China*, pp.167-68.

<sup>39</sup> Il canale francese era assicurato dal contatto diretto di Kissinger con Jean Sainteny, attraverso l'ambasciata cinese a Parigi come mostrato dal memorandum di William R. Smyser a Kissinger. Nixon Presidential Materials Project (NPMP), *Memorandum for Henry Kissinger, from W.R. Smyser, Letter from Your Friend in Paris, and Other Chinese Miscellanea* (7 novembre 1970).

<sup>40</sup> Nixon, *Le memorie vol.2*, p.22.

canale. Fedele alla linea personalistica della politica estera nixoniana, Saunders fu pronto a fare dichiarazioni ben più profonde ed importanti, chiarendo immediatamente che la posizione che sta esprimendo è quella del presidente, e non quella ufficiale degli Stati Uniti d'America:

*President Nixon stated it as his personal view – not completely shared by the rest of his government or by many Americans – that Asia can not move forward if a nation as large as China remains isolated. [...] the US should not be party to any arrangements designed to isolate China. He asked President Yahya to convey his feeling to the Chinese at the highest level.*<sup>41</sup>

Il Pakistan, che da tempo aveva contatti con Zhou Enlai ed i funzionari di Pechino, subito svolse il suo ruolo di mediatore interessato, rassicurando Washington sulle buone intenzioni della Cina ma non sbilanciandosi troppo riguardo all'ufficializzazione di un canale vero e proprio, riducendo anzi la portata delle dichiarazioni statunitensi. Una maggiore tendenza alla collaborazione da parte del Pakistan venne assicurata dallo stesso presidente Agha Yahya Khan in visita negli Stati Uniti per il 25° anniversario delle Nazioni Unite. Il 25 ottobre del 1970, Yahya e Nixon si incontrarono nella Sala Ovale ed il memorandum dell'avvenimento riporta chiaramente che

*The President [Nixon] said it is essential that we open negotiations with China. Whatever our relations with the USSR or what announcements are made I want you to know the following: (1) we will no condominium against China and we want them to know it whatever may be put out; (2) we will be glad to send Murphy or Dewey to Peking to establish links secretly. [...] a form of communication less visible than Warsaw. One more susceptible to enabling the parties to say what was really on their minds and yet have absolute discretion [...] some mutually convenient capital such as, for example, Rawalpindi or conceivably Paris*<sup>42</sup>.

L'8 dicembre 1970 venne consegnato a Kissinger un messaggio in cui Zhou Enlai affermava che un inviato speciale del presidente Nixon sarebbe stato benvenuto a

---

<sup>41</sup> NPMP, *Memorandum of Conversation between Ambassador Agha Hilaly and Harold H. Saunders, Pakistan Embassy* (28 agosto 1969), p.2.

<sup>42</sup> Ivi, pp. 2-3.



Pechino<sup>43</sup>. Un segno questo che dimostrava che le divisioni del PCC riguardo alla distensione con gli Stati Uniti di certo rimanevano, ma che l'ala moderata di Zhou Enlai sembrava aver avuto la meglio e portava avanti la sua politica, accantonando addirittura nodi ideologici e politici da molti considerati fondamentali. Dialogando con un funzionario del governo Ceausescu, Zhou Enlai avrebbe suggerito che le relazioni diplomatiche tra Stati Uniti e Cina sarebbero potute essere definite anche senza una vera e propria rottura tra Usa e Taiwan<sup>44</sup>. Lo stesso Mao Zedong, difficilmente additabile come un progressista filo-occidentale (si potrebbe dire "Only Zhou could go to America"?), rilasciando un'intervista ad Edgar Snow il 18 dicembre 1970 invitava il vecchio anti-comunista Nixon ad una distensione dei rapporti diplomatici; l'analisi di Snow completava il quadro: «*He [Nixon] should be welcomed because, Mao explained at present the problems between China and U.S.A would have to be solved with Nixon. Mao would be happy to talk with him, either as a tourist or as President*».<sup>45</sup>

Fatto curioso fu che questa intervista apparve negli Usa sulle pagine di Life Magazine, un periodico legato da sempre a quella China Lobby che mai avrebbe appoggiato un riavvicinamento con la Cina comunista di Mao Zedong. Ma la China Lobby avrebbe dovuto subire altri colpi ben peggiori nell'arco di pochissimi mesi. Anzitutto la conferenza in cui Nixon parlò pubblicamente della "People's Republic of China": per la prima volta nella storia, un presidente statunitense si riferiva alla Cina comunista con il suo nome effettivo, riconoscendo implicitamente l'esistenza legale di tale governo<sup>46</sup>. Era il primo passo per rigettare l'idea di Barry Goldwater di negare il supporto morale ai regimi che si intendeva combattere; d'altronde Nixon sembrava non avere più alcuna intenzione di combattere la Cina. Nel "President address to Congress" del 25 febbraio 1971, Nixon annunciò di voler riportare l'RPC nella comunità internazionale ripristinando un dialogo con Pechino, pur senza rinnegare il proprio impegno anti-egemonico nei confronti del comunismo internazionale<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, pp.564-65; Kissinger spiega come il messaggio – scritto a mano e consegnato di persona da un emissario – non venne propriamente consegnato a Kissinger ma gli venne addirittura dettato; tali pratiche riflettevano le diffidenze di Agha Yahya Khan riguardo alle tecnologie di trasmissione del tempo.

<sup>44</sup> Schaller, *The United States and China*, p.169.

<sup>45</sup> Snow, *La Lunga Rivoluzione*, pp. 171-74.

<sup>46</sup> Schaller, *The United States and China*, p.168; Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, p.568.

<sup>47</sup> PPPUS: Richard Nixon, *Second Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy* (25 febbraio 1971).

I cinesi fecero il passo successivo<sup>48</sup>: approfittando di una serie di coincidenze<sup>49</sup>, il Partito Comunista Cinese invitò ufficialmente la squadra di ping-pong statunitense (che disputava un campionato mondiale in Giappone) a visitare la Cina e Nixon colse immediatamente l'occasione, accettando prontamente l'invito ed approfittando per annunciare il ritiro di ulteriori 100.000 soldati dal Vietnam<sup>50</sup>. Era il 10 aprile 1971 e nove giocatori di ping-pong, seguiti da funzionari statunitensi, visitarono la Cina e tornarono con racconti che avrebbero aiutato l'opinione pubblica americana ad prepararsi al salto che l'amministrazione Nixon era intenzionata a fare<sup>51</sup>.

In una conversazione telefonica del 14 aprile tra Nixon e Kissinger, i due principali conduttori della politica estera statunitense si interrogavano sul tipo di reazioni che tale riavvicinamento avrebbe comportato non solo nell'opinione pubblica, ma soprattutto nell'alleato taiwanese e nei corridoi del Cremlino. Per quanto riguarda Taiwan, il commento principale fu il dispiacere di fare un simile affronto all'ormai anziano alleato Chiang Kai-shek, lasciando prevalere un «*we have to do what's best for us*». La posizione verso Mosca – seppure velatamente timorosa – giocava sul fatto che gli Stati Uniti avrebbero dovuto osare proprio dove i sovietici avrebbero creduto che Washington non avrebbe avuto il coraggio di farlo<sup>52</sup>. Alle 18.15 del 27 aprile, venne recapitato a Kissinger un messaggio che giungeva direttamente dalla scrivania del premier cinese Zhou Enlai: la proposta di una discussione diretta fra due funzionari di alto livello per aprire la strada alla ripresa dei negoziati ufficiali tra le due nazioni, nonché la richiesta di incontrare un inviato speciale del presidente degli Stati Uniti «*(For instance, Mr. Kissinger)*», il Segretario di Stato o lo stesso Presidente degli Stati Uniti d'America<sup>53</sup>. Due ore dopo Kissinger e Nixon erano al telefono, discutendo non

---

<sup>48</sup> A dire il vero i cinesi avevano già usato il canale rumeno e quello norvegese – tramite l'ambasciatore a Pechino Ole Aalgard – per rendere noto più o meno indirettamente agli Stati Uniti di essere interessati ad incontri con Kissinger ed addirittura con Nixon; Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, pp.565-66.

<sup>49</sup> Tra i quali le pressioni del presidente della Federazione Internazionale di Tennis da Tavolo, Roy Evans, l'incontro casuale tra i giocatori americano e cinese Glenn Cowan e Zhuang Zedong (Chang Tse-tung) e l'arrivo in Cina della squadra canadese di ping-pong, tra le quali militava un'ex giocatrice statunitense, Leah Neuberger; l'approvazione del visto della Neuberger venne usato come base per estenderlo a tutta la squadra statunitense.

<sup>50</sup> Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, p.569.

<sup>51</sup> Il ruolo di Lin Biao nell'ambito della Ping-Pong Diplomacy sembra inesistente, a dispetto delle tesi che lo vedevano impegnato nel far fallire l'imminente riavvicinamento. Yafeng Xia, *China's Elite Politics*, p.17.

<sup>52</sup> NPMP, *TELCOM (TAPE)*, (14 aprile 1971), pp. 2-3.

<sup>53</sup> NPMP, *Message from Premier Chou En Lai dated April 21, 1971*, p.1.

tanto sulla possibilità di accettare o meno la proposta – ovviamente approvata –, quanto su chi inviare in Cina per incontrare Zhou. Si voleva evitare di inviare personaggi poco competenti, troppo poco disciplinati o – come per Kissinger – troppo vicini al presidente<sup>54</sup>. Solo il giorno dopo Nixon accordò proprio a Kissinger il compito di recarsi di persona a Pechino per stabilire i primi contatti, sfruttando il fatto che fosse anche poco conosciuto a livello dell'opinione pubblica statunitense. È importante sottolineare che gran parte delle comunicazioni tra Washington e Pechino – soprattutto quelle giunte dal canale pakistano – erano praticamente conosciute solo da Nixon e Kissinger. Condurre simili trattative senza consultare il Dipartimento di Stato era di certo una manovra politicamente rischiosa, ma era un rischio calcolato: il Dipartimento di Stato era molto dispersivo, mancava assolutamente di riservatezza e segretezza ed era piuttosto riluttante nel “coprire” simili manovre con alleati di Washington e con i suoi stessi rappresentanti politici. La segretezza diventava così un elemento essenziale per i progetti di Nixon e Kissinger, permettendo di agire senza passare per una burocrazia cavillosa e spesso in forte opposizione ad un simile progetto. Tuttavia questa segretezza assoluta rischiò spesso di compromettere i rapporti con Pechino, spingendo molti alti funzionari a fare dichiarazioni pubbliche molto dure contro la Cina comunista ed in aperto contrasto con le dichiarazioni fatte segretamente da Kissinger alle sue controparti cinesi<sup>55</sup>. La continua richiesta di segretezza tuttavia inquietò non poco la controparte cinese, la quale temeva che la ragione di tale discrezione risiedesse nella volontà statunitense di riservarsi il diritto di cancellare con un colpo di spugna ogni passo fatto verso Pechino nel caso la questione non avesse preso la piega voluta da Washington<sup>56</sup>.

Trattative segrete, abbandono progressivo dell'embargo e rapporti diplomatici assolutamente informali: la funambolica Diplomazia del Ping-Pong stava sostituendo quindi la Diplomazia del Dollaro di taftiana memoria? Di certo gli Usa non avrebbero

---

<sup>54</sup> Tra gli scartati illustri Alexander Haig, George Bush «*too soft and not sophisticated enough*», David A. Bruce (già impegnato a Parigi per la questione Vietnam) e Nelson Rockefeller, presentato come un cane sciolto. Avrebbe invece preferito mandare due democratici come Micheal Mansfield e Robert Scott; alla domanda di Kissinger, se non sarebbe stato infastidito dal dividere il merito con i democratici, Nixon rispose «*Share it; the Chinese will treat them very well but they will know where the power is*». Per tutti i riferimenti, la fonte è: NPMP, *TELCON (TAPE)*, (27 aprile 1971), p.2.

<sup>55</sup> Esempi eloquenti le dichiarazioni di Spiro Agnew a Williamsburg, Virginia (Nixon, *Le memorie vol.2*, p.24-25) e quelle di William Rogers all'incontro della SEATO di Londra (Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, p.577).

<sup>56</sup> Sulla mancanza di collaborazione tra Nixon e Kissinger ed il Dipartimento di Stato e sulle preoccupazioni cinesi sulla volontà di segretezza delle trattative: Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, pp. 165-66, 555-58, 579-80, 592.

rinunciato alla politica degli investimenti: a breve in Cina sarebbero sbarcate le aziende statunitensi per quanto il progetto fosse di portata molto più ampia, gli Stati Uniti cercavano ancora la strada per l'economia cinese, ma un "New China Trade" era ancora distante dall'essere realizzato. D'altronde l'obiettivo finale non era la penetrazione commerciale ed economica della nazione comunista, ma la riformulazione dell'ordine geopolitico internazionale: integrando la Cina a pieno titolo tra le superpotenze mondiali – titolo che i dirigenti del PCC rifiuteranno continuamente – Nixon avrebbe costretto l'Unione Sovietica a confrontarsi con uno scenario in cui la Distensione sarebbe divenuta l'unica alternativa ad un vero e proprio accerchiamento. Più che un tripolarismo incompleto, il nuovo ordine si sarebbe risolto in un bipolarismo rafforzato, e in questo Nixon ebbe certamente successo. Quello che non poteva sapere era che la Cina non si sarebbe fatta usare come un mero strumento in mano agli Stati Uniti, e che anzi col tempo sarebbe stata più Pechino a giocare la "carta americana" piuttosto che il contrario.

#### 1.4. NIXON SHOCK: IL VIAGGIO DI KISSINGER ED IL RICONOSCIMENTO INTERNAZIONALE

Nel discutere approfonditamente del possibile riavvicinamento con Washington, il Politburo del PCC si riunì e definì, il 26 maggio 1971, i cosiddetti "Otto Principi Basilari" che avrebbero costituito le linee guida per i futuri negoziati con gli Stati Uniti. Il ritiro immediato delle forze statunitensi da Taiwan e – seppure con minore urgenza – da Indocina, Corea e Giappone, unitamente al riconoscimento di Pechino come unico governo legittimo della Cina e l'accettazione che la "liberazione" di Taiwan fosse una questione interna e non internazionale, erano i punti cardine del documento. A questi si aggiungevano – «*If the Americans bring up this question*» – la possibilità di discutere di un possibile trattato commerciale, pur sempre vincolato al ritiro delle truppe statunitensi, e quella di una possibile membership di Pechino nel Consiglio delle Nazioni Unite, condizione accettabile se e solo se il seggio di Taipei fosse stato definitivamente eliminato<sup>57</sup>. Tre giorni dopo, Zhou Enlai inviò una lettera di due pagine,

---

<sup>57</sup> Yafeng Xia, *China's Elite Politics*, p.18.

scritta a mano in inglese attraverso il canale pakistano, direttamente al presidente Richard Nixon, aprendo ufficialmente le braccia agli Stati Uniti ed accettando l'inizio di trattative segrete, pur sottolineando il fatto che la spinosa questione taiwanese sarebbe stata al centro delle discussioni a venire<sup>58</sup>. Il riserbo invocato a gran voce da Kissinger era necessaria per non turbare con tale incontro né i conservatori americani, i membri della China Lobby, né tantomeno l'Unione Sovietica<sup>59</sup>.

Nel luglio 1971, Henry Kissinger e tre suoi aiutanti – Winston Lord, John H. Holdridge e William R. Smyser<sup>60</sup> – partirono per il Pakistan e da lì volarono fino a Pechino per incontrare il premier Zhou Enlai tra il 9 e l'11 dello stesso mese. Pur non negando il profondo divario ideologico fra Washington e Pechino, Kissinger rassicurò Enlai del fatto che l'amministrazione Nixon, lungi dal riproporre la linea dura dei passati governi, vedesse di buon occhio un rafforzamento della RPC e che fosse pronta ad una collaborazione su molti temi di interesse comune. Incalzato da Enlai sulla questione taiwanese, Kissinger riuscì ad addossarne le colpe alle precedenti amministrazioni, mostrando come una progressiva demilitarizzazione della zona stesse già avvenendo e rassicurando che Nixon non avrebbe sostenuto la politica delle “due Cine” o di “una Cina e una Taiwan” senza per questo smentire il proprio coinvolgimento con Taipei<sup>61</sup>. La segretezza avvocata all'inizio dei discorsi diveniva così un elemento essenziale in questi dialoghi, che sarebbero stati impronunciabili in via ufficiale. Il 15 luglio 1971, Nixon annunciò pubblicamente il ritorno di Kissinger dalla Cina e la sua decisione di accettare l'invito a visitare il paese comunista – nelle vesti di Presidente degli Stati Uniti – nei primi mesi del 1972<sup>62</sup>. Un nuovo “Nixon Shock” lasciò sbalorditi sia gli alleati, sia l'opinione pubblica statunitense, la quale vide uno spiraglio per concludere in fretta l'esperienza della guerra in Vietnam.

---

<sup>58</sup> NPMP, *Message from Premier Chou en Lai to President Nixon* (29 maggio 1971), pp. 1-2.

<sup>59</sup> Yafeng Xia scrisse “*Lin Biao was unaware of the initial planning and played no role in the ping-pong diplomacy*”; come detto in precedenza, probabilmente non esisteva una necessità di segretezza da parte cinese con l'ala radicale del partito, o almeno non con Lin Biao. Yafeng Xia, *China's Elite Politics*, p.17.

<sup>60</sup> Winston Lord fu effettivamente il primo americano a visitare ufficialmente la Cina secondo il governo statunitense; per ritagliarsi questo privilegio corse fino alla punta dell'aereo che stava passando il confine cinese, i piloti infatti erano pakistani (Mann, *About Face*, p.4). Secondo la Cina, la prima visita ufficiale accordata agli statunitensi fu quella in cui undici membri delle Black Panthers – capeggiati da Huey Newton – ai quali vennero tributati grandi onori (MacLaury, *Silent Guns, Blazing Rhetoric*, p.105).

<sup>61</sup> NPMP, *Memorandum for Henry A. Kissinger, from Winston Lord, Memcon of Your Conversations with Chou En-lai* (29 giugno 1971), pp. 4-5, 10-13, 22.

<sup>62</sup> Nixon, *Le memorie vol.2*, p.18.

Intanto, il problema del riconoscimento internazionale della Repubblica Popolare Cinese si spostò nella sede delle Nazioni Unite. La Repubblica Popolare Cinese avrebbe dovuto prendere il posto della Repubblica Cinese di Taiwan o avrebbe potuto semplicemente affiancarla? Il Dipartimento di Stato statunitense – sperando di poter inserire Pechino nell’ONU senza tuttavia dover rinunciare alla presenza dell’alleato taiwanese – aveva già stilato due possibili soluzioni: la prima era quella di ammettere all’ONU tutti i paesi “divisi” in maniera separata, quindi una rappresentanza Taiwanese ed una della RPC allo stesso livello. Tale proposta tuttavia scontentava sia Pechino che Taipei, nonché alleati di Washington come la Repubblica Federale Tedesca e la Corea del Sud. La seconda opzione era invece quella di sostituire il seggio di Taipei nel Consiglio di Sicurezza preservandogli – tramite qualche cavillo – quello dell’Assemblea Generale<sup>63</sup>. Tuttavia quest’ultima proposta – appoggiata anche dal Giappone di Sato Eisaku – non piacque praticamente a nessuno della 26° Assemblea Generale delle Nazioni Unite e venne rigettata nel luglio del 1971<sup>64</sup>. Seppure il Segretario di Stato Rogers spingesse il Presidente a prendere rapidamente una decisione, Kissinger dal canto suo premeva affinché ogni decisione fosse rimandata a momenti più “stabili”: la Repubblica Popolare Cinese non riteneva l’ingresso nell’ONU fra le sue priorità e l’opinione pubblica statunitense stava capendo che ormai la cacciata di Taiwan a favore di Pechino era solo una questione di mesi. Infatti a convincere l’Assemblea, il 25 ottobre dello stesso anno, fu la mozione avanzata da 23 paesi – tra cui Albania ed Algeria – in cui si proponeva garantire il seggio cinese a Pechino negando definitivamente a Taipei la possibilità di avere una rappresentanza in qualsivoglia sede ONU. La Risoluzione n° 2758 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite sancì definitivamente che la RPC fosse l’unico rappresentante legittimo della Cina, espellendo quindi i rappresentanti della Repubblica Cinese di Taiwan sia nell’Assemblea, sia nel Consiglio di Sicurezza<sup>65</sup>. Intanto, il 13 settembre 1971 l’aereo che trasportava il generale Lin Biao, la sua famiglia ed il suo staff, era precipitato uccidendo sul colpo il numero due del PCC. Le insinuazioni che stesse preparando un

---

<sup>63</sup> Gli Stati Uniti contavano sul fatto che, per espellere Taiwan da tale assemblea, sarebbero occorsi 2/3 dei voti della stessa, e che quindi per un buon periodo si sarebbe riusciti a mantenere tale seggio; per la politica USA sull’ingresso della PRC nell’ONU: Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, pp.576-78, 615-18.

<sup>64</sup> La votazione contò 59 contro, 55 a favore e 15 astenuti.

<sup>65</sup> UN General Assembly, *Resolution 2758, XXVI*.

golpe ai danni di Mao – probabilmente infondate – riportarono saldamente il potere in mano a Zhou Enlai ed accelerarono il processo di normalizzazione con gli Stati Uniti<sup>66</sup>.

### 1.5. MAO TAI AND VODKA: LO SHANGHAI COMMUNIQUÈ

Il viaggio di Nixon in Cina era imminente e le rispettive diplomazie erano in stato di fibrillazione per sciogliere i nodi fondamentali delle future trattative, primo fra tutti la questione di Taiwan. Nell'incontro privato del 3 gennaio 1972 tra Alexander Haig<sup>67</sup> e Zhou Enlai a Pechino, il rappresentante statunitense confermava l'impegno statunitense nel riconoscimento di "una sola Cina" (quella di Pechino) ma la legava indissolubilmente ad una risoluzione pacifica della questione, condicio sine qua non per pensare ad un futuro disimpegno militare statunitense nell'area.

Nixon atterrò a Pechino il 21 febbraio 1972, fresco di una febbrile preparazione attraverso memorandum, resoconti ed incontri<sup>68</sup>, e diede immediatamente il via alle negoziazioni con personaggi del calibro di Zhou Enlai e Qiao Guanhua<sup>69</sup>. È importante sottolineare il ruolo avuto in tali negoziazioni dai briefing di intelligence, come quello riportato nel Memorandum dell'incontro del 23 febbraio 1972 tra Kissinger ed Qiao Guanhua<sup>70</sup>. Con questi briefing l'intelligence statunitense da un lato informava la controparte cinese sulle inquietanti potenzialità belliche sovietiche<sup>71</sup>, dall'altro

---

<sup>66</sup> Come affermato in precedenza, storici come Jin Qui, Teiwes e Sun concordano sul fatto che la scomparsa di Lin Biao sia da leggere come frutto della lotta di potere all'interno del PCC piuttosto che come conseguenza di un golpe anti-maoista allo scopo di interrompere i contatti con l'occidente. Yafeng Xia, *China's Elite Politics*, pp.27-28.

<sup>67</sup> All'epoca Haig ricopriva il ruolo di Appointed Military Assistant al Presidential Assistant for National Security Affairs (ossia Henry Kissinger).

<sup>68</sup> Nixon ricevette alla Casa Bianca il filosofo francese André Malraux, il quale diede la sua impressione su questo riavvicinamento e su cosa Nixon avrebbe trovato in Cina e, soprattutto, in Mao Zedong. Nixon ricorda solennemente questo incontro, come se fosse stato fondamentale per comprendere a fondo l'importanza storica di ciò che stava per compiersi. Nixon, *Le memorie vol. 2*, pp.35-38.

<sup>69</sup> Poche persone in Cina potevano vantare l'esperienza diplomatica di Qiao: dopo aver frequentato l'università di Tsinghua, di Tokio e di Tubinga, lavorò nell'editoria di Hong Kong; divenne collaboratore di Zhou Enlai nel 1942, fondò lo "Xinhua Weekly" (in lingua inglese); lavorò per il Ministero degli Affari Esteri dell'RPC, fece parte di delegazioni cinesi alle Nazioni Unite e a Ginevra; nel 1969 si occupò della risoluzione degli scontri di frontiera sull'Ussuri e fu messo a capo della delegazione ONU della RPC che aveva appena ottenuto il seggio ex-taiwanese; in questo momento rivestiva il ruolo di Vice Ministro degli Affari Esteri.

<sup>70</sup> NPMP, *Memorandum of Conversation (23 febbraio 1972)*, p.3.

<sup>71</sup> Nel descrivere le forze sovietiche schierate sul confine cinese, Kissinger puntò sui crudi numeri: circa 1.915.000 uomini in caso di mobilitazione dotati di 18.000 tank, circa 2.500 unità aeree, 40 unità

magnificava le capacità tecniche dei propri sistemi di informazione basati su tecniche e tecnologie – come le rilevazioni satellitari – che per i cinesi restavano ancora nel campo della fantascienza. Qiao doveva confrontarsi da un lato con il terrore sovietico, dall’altro con la consapevolezza che le meraviglie tecnologiche statunitensi avrebbero potuto fare la differenza in un conflitto – o anche solo in un contrasto geopolitico – contro Mosca.

Il 27 febbraio 1972 venne firmato il *Joint Communiqué of the United States of America and the People’s Republic of China* – meglio noto come “*Shanghai Communiqué*”<sup>72</sup> – con il quale le due potenze inauguravano l’apertura di relazioni commerciali paritarie, l’impegno di creare un nuovo ordine anti-egemonico in Asia e la possibilità di inviare ambasciatori statunitensi a Pechino. Intelligentemente il documento non negava le grandi differenze tra le due potenze, mettendole anzi in risalto: Cina e Stati Uniti giocavano a carte scoperte, senza fare mistero delle ampie contraddizioni che sottintendeva questo documento. Nessuna delle due parti poteva fare un passo indietro riguardo ad alcuni temi – la difesa di Taiwan per gli Usa e la partecipazione nelle guerre di liberazione per l’RPC, ad esempio – ed il documento doveva riuscire a mostrare al mondo che l’avvicinamento avrebbe prodotto effetti positivi senza per questo rinnegare la politica tenuta fino a quel momento. Alla base di questo rapporto erano posti il rispetto della sovranità e dell’integrità territoriale di ogni stato, il principio di non-aggressione, di coesistenza pacifica e di non-interferenza negli affari interni degli altri stati. Proprio su quest’ultimo punto, la Cina puntualizzò che – essendo Pechino l’unica legittima capitale della Cina e Taiwan una propria provincia – la liberazione dell’isola doveva essere considerata una questione di politica interna, nella quale gli Stati Uniti non sarebbero dovuti intervenire.

La posizione statunitense – ben pensata da Kissinger sui binari della sua tipica “ambiguità costruttiva” – sarebbe stata quella di accettare sulla carta le posizioni dei cinesi, legandole a dei precise clausole che salvaguardavano implicitamente le condizioni politiche americane: unificazione ottenuta con una risoluzione pacifica ed attenuazione delle tensioni militari tra Pechino e Taipei come preconditione per il ritiro

---

navali e sottomarine ed oltre 2.000 missili che potevano colpire obiettivi in territorio cinese. NPMP, *Memorandum of Conversation (23 febbraio 1972)*, pp. 6-7.

<sup>72</sup> *Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China (27 febbraio 1972)*.



militare statunitense. In pratica era come dire «Sì a una Cina unita, ma non ora!»<sup>73</sup>. Kissinger stesso scrisse che il paragrafo su Taiwan era costruito in modo tale da poter «porre momentaneamente il problema di Taiwan nel dimenticatoio» per poter proseguire sulla strada del progetto geopolitico tanto caro ad ambo le parti<sup>74</sup>. Se per stilare questo accordo le diplomazie cinese e statunitense avevano trovato notevoli difficoltà e punti di contrasto inauditi<sup>75</sup>, lontano dagli accordi ufficiali Nixon era riuscito ad essere più “spinto” nelle sue proposte, promettendo – a detta di Michael Schaller – di stabilire pieni ed ufficiali rapporti diplomatici con Pechino nonché di rompere le relazioni diplomatiche con Taipei subito dopo le elezioni del 1972<sup>76</sup>.

La reazione dell’opinione pubblica statunitense al viaggio di Nixon ed al Comunicato di Shanghai fu ampiamente positiva, questo anche grazie al ruolo delle televisioni occidentali – assecondate dagli organizzatori comunisti cinesi – che seguirono puntualmente tutto il viaggio presidenziale<sup>77</sup>. In molti protestarono duramente, tra i conservatori, i membri della China Lobby ed addirittura tra gli stessi collaboratori di Nixon<sup>78</sup>. Questa manovra prettamente geopolitica – nonché costruita sul concetto di “balance of power” della Realpolitik all’europea, alla quale gli Stati Uniti avevano sempre cercato alternative – tuttavia si sposava pienamente con gli obiettivi dell’amministrazione. Mentre l’anticomunismo perdeva il suo appeal, l’apertura a Pechino diventava lo snodo fondamentale per garantire la fuoriuscita dal Vietnam ed il Containment asiatico dell’Unione Sovietica secondo i principi di disimpegno della Dottrina Nixon. Nel frattempo, Kissinger avrebbe tranquillizzato Mosca sul fatto che questa manovra non si sarebbe risolta in un accerchiamento dell’Unione Sovietica, e che l’impegno per la continuazione della Détente da parte di Washington sarebbe continuato

---

<sup>73</sup> Anche a seguito di un possibile ritiro statunitense da Taiwan – dovuto alle clausole dello Shanghai Communiqué o ad una possibile exit-strategy dal Vietnam – le forniture militari garantite a Taiwan fino a quel momento erano comunque più che sufficienti per respingere senza problemi un attacco in massa dell’ELP, sprovvisto com’era di una flotta e di un’aviazione all’avanguardia.

<sup>74</sup> Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, p.847.

<sup>75</sup> Quando il 26 febbraio gli statunitensi si accorsero di non aver nominato Taiwan fra gli alleati che si impegnavano ad assistere, solo le forti pressioni di Zhou Enlai su Mao riuscirono a garantire che – attraverso l’annullamento del paragrafo – venisse ovviato a tale mancanza senza abrogare il testo del Communiqué. Yafeng Xia, *China’s Elite Politics*, p.25.

<sup>76</sup> Schaller, *United States and China*, p.175.

<sup>77</sup> Sulla copertura mediatica dell’evento, sulla coordinazione tra giornalisti americani ed organizzatori cinesi e sull’effetto di tale sinergia sull’opinione pubblica statunitense: Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, pp.836-838.

<sup>78</sup> Il consigliere Patrick “Mr. Inside” Buchanan attaccò duramente Kissinger, responsabile di esercitare una cattiva influenza sul presidente e fu sul punto di licenziarsi (Mann, *About Face*, pp.53-54).

senza ostacoli. La firma del SALT e dell'AMB Treaty il 26 maggio del 1972 dimostrò che Kissinger poteva portare Washington a «*to have our mao tai and drink our vodka, too*»<sup>79</sup>.

In poco tempo anche l'incubo del Vietnam si sarebbe concluso: la pubblicazione dei Pentagon Papers aveva infiammato ulteriormente l'opinione pubblica<sup>80</sup>, ma il processo di "vietnamizzazione" aveva riportato in patria gran parte delle truppe statunitensi ben prima della firma degli Accordi di Parigi<sup>81</sup>. Anche se lo scopo di frapporre un lungo periodo tra ritiro delle truppe e crollo di Saigon fosse fallito, il nuovo ruolo della Cina nell'area – garantito più o meno realisticamente dallo Shanghai Communiqué – avevano permesso a Nixon di concludere una guerra che aveva creato debito pubblico, inflazione ma soprattutto sfiducia nel mito americano, sia negli States, sia nei loro alleati.

## 1.6. DOUBTFULLY: QUALE RAPPORTO CON LA CINA?

Intanto in Cina il premier Zhou Enlai ed il suo successore designato Deng Xiaoping – pur fronteggiando il potere crescente dei radicali capeggiati dalla famigerata Banda dei Quattro<sup>82</sup> – proseguiva il suo progetto di riavvicinamento con gli Stati Uniti, seppure questo fosse costellato di cocenti delusioni. La data fissata per la normalizzazione, che Nixon aveva indicato entro il 1972, venne posticipata a dopo le elezioni di mid-term del 1974<sup>83</sup>; allo stesso modo Kissinger fu ferreo nel rifiutarsi di abbandonare la politica di Détente con Mosca<sup>84</sup>. In attesa della piena normalizzazione,

---

<sup>79</sup> Mann, *About Face*, p.56.

<sup>80</sup> I Pentagon Papers (*United States – Vietnam Relations, 1945-1967: A Study Prepared by the Department of Defence*), documenti che mostravano ineludibilmente gli errori e gli inganni della guerra in Indocina, furono pubblicati sul New York Times e sul Washington Post dopo una "leak" di Daniel Ellsberg – impiegato del RAND – il quale dovette poi subire un processo dal quale venne assolto. Nixon, *Le memorie vol.1*, pp.667-77.

<sup>81</sup> Logicamente gli Stati Uniti continuarono a fornire appoggio al Vietnam del Sud rimpiazzando le armi obsolescenti dell'esercito di Saigon (come da trattato) e consegnando loro nuove forniture militari e qualche migliaio di militari che rimasero come "consiglieri civili" per l'esercito. Schaller, *The United States and China*, pp.178-79.

<sup>82</sup> La Gang of Four era una Dang (Cricca) estremamente potente; capeggiata dalla moglie di Mao, Jian Qing, aveva al suo interno importanti membri del Politburo e controllava la quasi totalità dei mezzi di informazione e di propaganda della Cina.

<sup>83</sup> Mann, *About Face*, p.83

<sup>84</sup> Ivi, pp.62-63.

le relazioni tra le due nazioni sarebbero state curate da liaison office a Washington ed a Pechino, ma nessuna ambasciata sarebbe stata aperta – questa fu la condizione posta dalla Cina – finché negli Stati Uniti sarebbe rimasta aperta quella l’ambasciata di Taiwan.

Tuttavia la Cina era certa dell’investimento politico che stava compiendo con Washington, rassicurata dalle informazioni passate sottobanco da Larry Wu-Tai Chin<sup>85</sup> e consapevole che il canale commerciale apertosi con Stati Uniti stava riversando tecnologia, capitali e grano di cui la aveva disperato bisogno, per un giro di circa \$900 milioni. Anche il viaggio di Kissinger nel luglio 1973 rassicurava le parti delle rispettive intenzioni: si sarebbe discusso sull’apertura di uffici di collegamento tra Pechino e Washington e Mao avrebbe personalmente accettato la presenza delle basi statunitensi in Asia, in pura funzione antisovietica<sup>86</sup>.

Non erano poi in pochi quelli che, negli Stati Uniti, stavano pensando alla possibilità di trasformare la Cina in un pilastro strategico per il Containment sovietico in Asia, attraverso una vera e propria collaborazione, sia di intelligence sia propriamente militare. L’intelligence-sharing avrebbe consentito agli Stati Uniti di avere occhi in un paese affacciato sul territorio russo mentre Pechino avrebbe potuto usufruire delle superiori tecnologie statunitensi: il progetto funzionò e negli anni successivi si avviò una vera e propria collaborazione tra i rispettivi servizi di intelligence<sup>87</sup>. Il primo invece a pensare ad una vera e propria relazione a scopo strategico-militare fu Michael Pillsbury, membro del RAND e con contatti nell’esercito cinese. Nel suo rapporto “L-32” propose di rovesciare la strategia della guerra fredda, modernizzando l’Esercito di Liberazione del Popolo e trasformando la Cina in un “teatro primario” della Guerra Fredda, costringendo Mosca a sguarnire il fronte europeo, legando Pechino a Washington e concedendo agli Stati Uniti una nuova arma per fare pressioni sul

---

<sup>85</sup> Agente CIA di origine cinese, fu una talpa a servizio della Repubblica Popolare Cinese dal 1952 al 1986; al momento del suo arresto, poco prima di suicidarsi, confessò che le sue operazioni illecite nascevano dalla volontà di facilitare l’avvicinamento tra Repubblica Popolare e Stati Uniti. Ivi, p.61.

<sup>86</sup> Gli uffici di collegamento sarebbero state delle ambasciate de facto, gestite da ambasciatori di medio rango e al capo della quale – da parte statunitense – sarebbe stato posto David K. E. Bruce; riguardo alle basi militari statunitensi, l’accettazione implicita di Mao fu garantita dalla sua osservazione del fatto che fossero distese senza un buon piano strategico. Kissinger, *Anni di crisi*, pp.60-65.

<sup>87</sup> Robert McFarlane fu un collaboratore di Kissinger dal background militare, responsabile di intrattenere rapporti con la CIA insieme a Winston Lord, prendendo il posto di Jonathan Howe. Mann, *About Face*, p.65.

Cremlino<sup>88</sup>. Un documento come il National Intelligence Estimate 11/13/6-73 del 25 ottobre 1973 tuttavia riassume tutti i dubbi riguardo ad una possibile collaborazione militare nell'affermazione che una guerra sino-sovietica – per il momento improbabile – sarebbe potuta scoppiare, in particolar modo sotto forma di un attacco nucleare preventivo, nel caso in cui Mosca avesse iniziato a percepire il riavvicinamento Stati Uniti-Repubblica Popolare Cinese nei termini di un'alleanza militare anti-sovietica<sup>89</sup>.

Seppure un simile documento mostrasse chiaramente che gli Stati Uniti avrebbero dovuto muoversi con estrema cautela, le cautele andarono pian piano disfacendosi. La politica del “doppio avvicinamento” propugnata da Kissinger<sup>90</sup> andava sempre più in disgrazia e sempre più politici iniziarono a preferire il “mao-tai” alla vodka del Cremlino. Nel 1975 il documento di Pillsbury, l'L-32, venne reso pubblico sul Foreign Policy con il benestare del RAND e del Pentagono. Gli Stati Uniti sembravano pronti a giocare la “China Card”, l'asso nella manica geopolitico da giocare nella partita contro Mosca, ma alcuni eventi impreveduti avrebbero fatto naufragare il sogno di una rapida normalizzazione dei rapporti: la partita continuava, e la fortuna cambiò giro.

## 1.7. IL CASTELLO DI CARTE: LA FINE DI NIXON E LA PRESIDENZA FORD

Quando il 9 agosto del 1974 Richard Nixon lasciò la Casa Bianca a seguito dello Scandalo Watergate, si stava chiudendo l'era del cosiddetto “presidenzialismo imperiale”, ovvero la tendenza ad espandere l'autorità presidenziale in ambiti non propriamente di propria competenza nonché di esercitare una politica improntata su alti livelli di discrezionalità e personalismo<sup>91</sup>. L'uscita di scena di Nixon preoccupò non poco i funzionari cinesi che subito temettero che le promesse di ottenere la normalizzazione entro il 1976 stessero per svanire nel nulla insieme al loro promotore

---

<sup>88</sup> In molti approvarono sin da subito le tesi di Pillsbury, tra questi Andrew Marshall (RAND), Morton Abramovitz (Deputy Assistant Secretary of Defence) e Schlesinger (Segretario alla Difesa). Ivi, p.57;

<sup>89</sup> National Intelligence Council, *National Intelligence Estimate (1973)*, p. 1.

<sup>90</sup> Kissinger fu chiaro nel dire che usare la Cina contro l'Unione Sovietica avrebbe compromesso gli obiettivi a lungo termine che ci si era prefissi: un attacco di Mosca contro la Cina avrebbe messo fine alla neonata Diplomazia Triangolare, avrebbe riconsegnato all'URSS un primato militare e avrebbe minacciato gli interessi statunitensi in tutta l'Eurasia. Kissinger, *Anni di Crisi*, p.55.

<sup>91</sup> Come abbiamo visto, il personalismo, la segretezza e la discrezionalità furono armi essenziali nel riavvicinamento con Pechino.

più influente. Il suo successore, Gerald Ford, fu immediatamente percepito come un presidente di transizione – debole, avversato da un Congresso a maggioranza democratica e minacciato nella leadership da illustri repubblicani – e la politica estera di Washington dovette immediatamente adattarsi alle fragilità domestiche<sup>92</sup>. Se i rapporti con l'Unione Sovietica procedettero speditamente<sup>93</sup>, quelli con Pechino si sarebbero progressivamente rallentati fino a giungere al completo stallo. Quando il 28 settembre 1975 – durante un incontro delle Nazioni Unite tenutosi a New York – Kissinger dovette confessare al ministro degli esteri cinese Qiao Guanhua che il viaggio che il Presidente si apprestava a fare in Cina non sarebbe coinciso con il completamento della normalizzazione dei rapporti diplomatici, i cinesi ne furono scandalizzati. Dopo aver cambiato più volte la propria strategia internazionale, aver pazientato per tre anni ed aver tollerato il riavvicinamento tra Washington e l'irricoscente alleato vietnamita<sup>94</sup>, l'RPC non avrebbe più tollerato simili affronti. Questo ripensamento arrivava proprio nel momento in cui, in Cina, Zhou Enlai stava morendo di cancro ed il suo successore Deng Xiaoping veniva lentamente soverchiato dai radicali.

Seppure in molti avessero cercato di persuaderlo, Ford si mise comunque in viaggio per Pechino, dove incontrò una gelida accoglienza da parte cinese<sup>95</sup>. Dopo essere stato attaccato da Deng Xiaoping sulla politica della Détente, Ford incassò una delle peggiori figuracce in campo diplomatico di tutto il 20° Secolo nell'incontro con l'ormai malato Mao. Nessuno ha descritto meglio questo momento di James Mann, nel suo *About Face*:

*Mao told Ford, "God had sent me an invitation", an allusion to the fact that he expected to die soon. Ford may not have understood the Chinese leader; at the end of the session, groping for something to say, he cheerily told Mao: "I hope you get your invitation soon!" For years, this*

---

<sup>92</sup> Il capo del Liaison Office di Pechino, George Bush, aveva sconsigliato Ford di proseguire con la normalizzazione per evitare di agitare Taipei ed i conservatori statunitensi (Mann, *About Face*, p.67).

<sup>93</sup> Nel novembre del 1974 vennero firmati gli accordi SALT a Vladivostok, tra luglio e agosto del 1975 gli Accordi di Helsinki sui quali torneremo abbondantemente nei capitoli successivi (Keylor, *Un mondo di nazioni*, pp.156-57; Mann, *About Face*, p.100).

<sup>94</sup> La tensione tra Cina e Vietnam salì alle stelle quando il Vietnam entrò nel COMECON per ottenere maggiori aiuti sovietici, iniziando a competere con la Cina per le isole del Mare Cinese – dove con tutta probabilità si trovavano ricchi giacimenti di petrolio – e dando il via ad una campagna contro le minoranze vietnamite di etnia cinese (Keylor, *Un mondo di nazioni*, p.401).

<sup>95</sup> Sul viaggio di Ford in Cina e sull'incontro con Mao: Kissinger, *Cina*, pp.284-86.

*remark was passed on privately among Kissinger's top aides as a sign of how far things had fallen when Ford replaced Nixon*<sup>96</sup>.

Ben presto tuttavia la parentesi Ford si sarebbe conclusa, insieme ad una parentesi ben più lunga: quella di Zhou Enlai e di Mao in Cina. Il 1976 vide infatti la morte dei due grandi timonieri del PCC, morti che vennero usate a scopo politico dai radicali della Banda dei Quattro da un lato e dai moderati “Enlai-ani” dall'altra. Alla fine di quell'anno un pressoché sconosciuto membro dell'apparato, Hua Guofeng, sarebbe divenuto il successore designato di Mao, la Banda dei Quattro sarebbe stata arrestata e Deng Xiaoping – dopo essere stato epurato dal partito per la seconda volta – sarebbe tornato in auge con la carica di Premier, riuscendo in breve ad imporsi perfino sul suo superiore Hua<sup>97</sup>. La Cina avrebbe accantonato – seppure non definitivamente – le direttive ideologiche, mirando ad una rapida modernizzazione del paese, in modo da renderlo competitivo e sicuro dal punto di vista geopolitico, in un momento in cui l'Unione Sovietica diveniva una minaccia sempre più concreta e gli Stati Uniti, più che una minaccia, una vera e propria risorsa.

Se infatti un legame diplomatico ufficiale era divenuto improvvisamente un tabù, Kissinger sapeva che avrebbe potuto continuare a percorrere quella della collaborazione militare. Vero è che la prima proposta – dell'ottobre 1975 – aveva ricevuto un'accoglienza fredda, forse perché percepita da Pechino come una sorta di contentino per la mancata normalizzazione; tuttavia era chiaro che la tecnologia militare americana faceva gola a Pechino. Nel 1976 gli Stati Uniti avrebbero fornito all'RPC importanti hardware tecnologici ed avrebbero “autorizzato” un contratto da \$200 milioni tra Pechino e la britannica Rolls Royce per motori a reazione Spey destinati all'aviazione militare cinese<sup>98</sup>. Gli Stati Uniti ricominciarono a corteggiare la Cina ponendo sul piatto l'avanzata tecnologia occidentale a scopi più o meno strettamente

---

<sup>96</sup> Mann, *About Face*, p.71.

<sup>97</sup> Nel Politburo Deng occupava il terzo gradino più alto della scala, preceduto solo da Hua Guofeng e da Ye Jianying.

<sup>98</sup> Il Coordinating Committee for Multilateral Export Controls era un organo multilaterale composto dai rappresentanti di oltre 20 potenze “occidentali” e dal Giappone, nata per porre un embargo delle forniture militari nei confronti dei paesi aderenti al COMECON. Il contratto non venne sottoposto a ratifica né di tale organo né in generale della NATO. Per quanto riguarda gli “hardware” statunitensi, si sta parlando dei computer Cyber-72, con applicazioni petrolifere, sismografiche e militari. Gli stessi vennero concessi anche all'URSS in virtù della dottrina del doppio avvicinamento. Mann, *About Face*, pp.74-76.

militari, facendo in modo da non violare nessun trattato internazionale né di far preoccupare Mosca.

Quando il 2 novembre 1976, Carter sconfisse alle elezioni Ford, la diplomazia cinese andò nuovamente nel panico. Zhen Huang cercò non poche rassicurazioni in Kissinger, ben memore del fatto che l'ultimo cambio di presidenza aveva comportato una svolta drasticamente negativa ai negoziati tra Washington e Pechino. Kissinger promise anzitutto che nessuno degli accordi segreti tra Nixon, Ford ed i leader cinesi venisse reso pubblico: in pochi avrebbero gradito o compreso tutte le promesse ed i compromessi esplorati e presi durante quegli incontri<sup>99</sup>. Dopo gli avvicendamenti politici di Pechino – e quelli di Taiwan dell'anno precedente<sup>100</sup> – anche la Casa Bianca cambiava inquilino e le preoccupazioni della Cina spegnevano ulteriormente gli entusiasmi e le speranze della normalizzazione dei rapporti.

Pechino era rimasta sconcertata nonché profondamente delusa dal fallimento statunitense nel riuscire a riallacciare relazioni diplomatiche ufficiali come più volte promesso. A detta di Kissinger, i funzionari del PCC non erano pronti ad accettare che il Presidente americano ed i suoi collaboratori fossero legati a tal punto agli umori del Congresso e dell'opinione pubblica da dover arrestare anche politiche tanto importanti. Le ragioni del fallimento vanno ricercate innanzitutto nei fragili equilibri politici interni con i quali prima Nixon e poi Ford si sarebbero dovuti confrontare dal 1973 in poi. Quando Kissinger impose ai cinesi di attendere le elezioni di *mid term* del 1974 sapeva bene che ogni manovra di questo genere avrebbe potuto armare la mano di conservatori, membri della China Lobby e semplici oppositori politici – tanti sotto Nixon, ancora di più sotto Ford – pronti ad usare ogni arma per colpire l'amministrazione<sup>101</sup>. Più fragile era la posizione “domestica” del presidente, tanto più cauta doveva essere la sua politica estera, soprattutto se l'intento era di riconoscere una potenza comunista contro la quale gli statunitensi combattevano – direttamente o indirettamente – da oltre vent'anni. Lo Scandalo Watergate aveva distrutto le basi per poter imporre una politica estera attiva e ad “alto rischio” come quella che Nixon era riuscito ad imporre nei primi anni della sua

---

<sup>99</sup> Ivi, p.76.

<sup>100</sup> Nel 1975 era morto Chiang Kai-shek, leader del KMT, lasciando il potere al figlio Jing Jingguo; sebbene Ford avesse già iniziato a ritirare molti squadroni dell'aviazione statunitense dall'isola, Taiwan era nelle condizioni di resistere ad un qualsivoglia attacco della RPC, seppure avesse dovuto abbandonare ogni speranza di poter riconquistare la terraferma. Sabbatini, *Storia della Cina*, p.659.

<sup>101</sup> Mann, *About Face*, pp.62-63.

presidenza. Il Congresso con il quale dovette confrontarsi Ford inoltre, aveva totalmente abbandonato la linea di una “politica estera attivista”, rifiutando aiuti militari ad importanti alleati, bocciando una soluzione congiunta con Pechino sulla crisi Cambogiana e condannando gli Stati Uniti ad apparire agli occhi di Pechino come irresoluti ed inefficienti, quando non addirittura compromessi con Mosca<sup>102</sup>.

La Cina si era avvicinata agli Stati Uniti essenzialmente per poter giocare al millenario gioco dell’Impero di Mezzo: mettere barbari contro barbari, mettere americani contro sovietici. Dal canto loro, Kissinger e Nixon avevano costruito un nuovo ordine geopolitico “a tre cardini” per imbrigliare i dissidi tra Mosca e Pechino e poterle controllare alternando doppia distensione e preferenze intermittenti a l’una ed all’altra<sup>103</sup>. Tuttavia la crisi politica statunitense aveva impedito il realizzarsi di questo progetto, si era adagiata sulla pura distensione con l’Unione Sovietica, allarmando i cinesi e ponendoli nelle condizioni di pensare che i barbari non solo non si sarebbero scontrati ma sarebbero arrivati ad accordarsi, anche a danno della stessa Pechino<sup>104</sup>. Ma il progetto di normalizzazione era solo sospeso: il ponte tra Washington e Pechino era stato ormai gettato e – per quanto fosse divenuto traballante – ben presto sarebbero arrivati anche coloro che avrebbero avuto il coraggio di ripercorrerlo.

---

<sup>102</sup> Kissinger, *Cina*, p.266.

<sup>103</sup> Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, pp.559, 571.

<sup>104</sup> Kissinger, *Cina*, p.266.



## IL SISTEMA STATUNITENSE DEI DIRITTI UMANI ED IL CASO CINESE

### 2.1. NOT IN MY BACKYARD: IL SISTEMA COSTITUZIONALE STATUNITENSE ED IL RISPETTO DEI TRATTATI INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI

Quando il 4 luglio 1776 venne firmata la Dichiarazione di Indipendenza, il giusnaturalismo diveniva la base teorica dei neonati Stati Uniti d'America<sup>105</sup>:

*We hold these Truths to be self-evident, that all Men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty, and the pursuit of Happiness – That to secure these Rights, Governments are instituted among Men, deriving their just Powers from the Consent of the Governed, that whenever any Form of Government becomes destructive of these Ends, it is the Right of the People to alter or abolish it, and to institute a new Government, laying its Foundation on such Principles, and organizing its Powers in such Form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness*<sup>106</sup>

Lo stesso *Bill of Rights* – ossia i primi dieci emendamenti costituzionali ratificati nel 1791 – confermò l'attenzione della giovane nazione statunitense riguardo i diritti dei singoli cittadini e l'interesse a ben limitare le possibilità coercitive dello Stato<sup>107</sup>. Nel volgere di due secoli, i complessi ragionamenti che sottendevano al concetto di "Destino Manifesto" avevano portato gli Stati Uniti a pensarsi come realizzazione ultima dell'evoluzione politica e sociale mondiale, faro delle nazioni e portatrice di valori definitivi che avrebbero portato il mondo, prima o poi, – come scrisse lo storico evoluzionista John Fiske – ad essere una versione globale e federale degli Stati Uniti stessi<sup>108</sup>. Globalizzazione avrebbe significato interdipendenza che avrebbe a sua volta significato pace; in tutto questo gli Stati Uniti sarebbero stati investiti del compito di

---

<sup>105</sup> Stuckey, *Jimmy Carter, Human Rights*, p.5.

<sup>106</sup> *United States Declaration of Independence*.

<sup>107</sup> *United States Bill of Rights*.

<sup>108</sup> Stephanson, *Destino Manifesto*, pp. 111-12.

esportare – anche con la violenza<sup>109</sup> – un modello economico, politico e sociale degno del nuovo secolo. Theodore Roosevelt, fortemente legato alle teorie di Herbert Croly, avrebbe poi rifiutato la forte tendenza isolazionista statunitense, concretizzando il Destino Manifesto in una coerente missione nazionale mirata a promuovere un ordine mondiale favorevole agli ideali nonché agli interessi statunitensi<sup>110</sup>. Gli Stati Uniti come potenza internazionale che mira alla pace e all'ordine globale in modo tale da garantire il corretto funzionamento della macchina economica mondiale; nessuno meglio del presidente Woodrow Wilson incarnò questo concetto, segnato da un sanguinoso intervento nella Guerra Mondiale e impegnato ad organizzare un movimento globale di restaurazione dei diritti. Se il suo impegno fu per certi versi vano, la politica di impegno statunitense nel garantire pace e stabilità internazionale proseguì con le amministrazioni successive. Il Presidente Franklin Delano Roosevelt e la First Lady Eleanor furono accaniti sostenitori della nascita di un nuovo ordine internazionale in cui gli Stati Uniti si sarebbero posti come promotori e garanti dei diritti umani nel mondo. Manifesto programmatico di tale impegno fu certamente il “discorso delle quattro libertà” pronunciato dal presidente nel 1941 a difesa della libertà di parola, di religione, dalla paura e dal bisogno<sup>111</sup>. La stessa pubblicazione della Dichiarazione Universale dei diritti umani (10 dicembre 1948), definita da Eleanor Roosevelt – che collaborò grandemente alla sua stesura – come una “International Magna Charta”, fu un chiaro punto di legittimazione statunitense nel campo dell'affermazione dei diritti umani. Certo è che qualcuno rimase deluso, pensando che il principale difensore di tali diritti era uno stato con una così spiccata – spesso istituzionalizzata – discriminazione razziale e di genere. Sin da subito gli Stati Uniti si trovarono in una situazione di doppiezza: da un lato pronti a difendere i diritti di ogni persona all'estero, dall'altro a negare i diritti alle minoranze – come quella nera, soprattutto negli stati del sud – sul proprio territorio<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> La guerra venne sempre più vista come un mezzo politico più che accettabile, a patto che fosse razionale, breve, efficace e finalizzata ad un miglioramento della situazione globale. A questa visione bismarkiana si aggiungeva però una preferenza per risoluzioni diverse, sia per ragioni morali, sia per evitare i problemi economici e sociali derivati dalla militarizzazione della società. Ivi, p.101.

<sup>110</sup> Ivi, pp. 143-45.

<sup>111</sup> PPPUS: Francis D. Roosevelt, *Annual Message to Congress on the State of the Union* (6 gennaio 1941).

<sup>112</sup> Evans, *US Hegemony*, p.77.

Pur essendo al vertice di questo nuovo assetto mondiale basato sul riconoscimento dei diritti umani, gli Stati Uniti conobbero una forte opposizione politica interna contraria proprio alla sottoscrizione di importanti trattati sui diritti umani. Le motivazioni addotte avevano effettivamente solidissime basi legali e politiche. Il primo problema sollevato era che la tutela dei diritti umani è effettivamente una questione di politica interna e che l'applicazione di determinati impegni internazionali avrebbero potuto violare la giurisdizione dei singoli stati. Il secondo problema – determinante per gli Stati Uniti – era di tipo costituzionale. In primo luogo alcuni punti dei trattati internazionali erano in conflitto direttamente con la Costituzione. In secondo luogo – come vedremo più avanti – l'applicazione di alcuni trattati avrebbe reso il disciplinamento di alcuni diritti di appannaggio statale, una prerogativa esclusivamente federale, violando di fatto la Costituzione. La domanda essenziale che i legislatori statunitensi si sarebbero dovuti porre sarebbe diventata: “quanto vincolanti devono essere i trattati internazionali sulle decisioni di politica interna della nazione?”.

Il Senatore repubblicano dell'Ohio John W. Bricker aprì una battaglia proprio su questo fronte: il Bricker Amendment – proposto periodicamente dal 1952 al 1957 in dieci versioni – dava voce a molti membri del Congresso i quali temevano che gli obblighi derivati dall'appartenenza all'ONU e dai futuri trattati internazionali si imponessero sulla legislazione statunitense. La Clausola di Supremazia – stabilita nell'Articolo VI della Costituzione statunitense – stabilisce infatti che:

*This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land*<sup>113</sup>

Il Decimo Emendamento della Costituzione, inoltre, decretava che i poteri che la Costituzione non delega specificatamente agli Stati Uniti, sono riservati ai rispettivi Stati<sup>114</sup>. Quando la Corte Suprema intervenne nel caso *Missouri v. Holland* venne chiaramente affermato che, in caso di contrasto tra il diritto federale di gestire i rapporti esteri – garantito dalla Costituzione – ed il diritto legislativo dei singoli stati federali –

---

<sup>113</sup> United States Constitution, Article VI, Clause 2.

<sup>114</sup> United States Constitution, Amendment X.

garantito dal X Emendamento – a prevalere sarà il primo<sup>115</sup>. Con queste premesse si sarebbe potuto asserire che un trattato internazionale siglato dal presidente avrebbe sempre avuto la priorità sulla preesistente legislazione degli Stati Uniti. Dichiarando la precedenza legale dei trattati internazionali sui limiti imposti dalla Costituzione, la Corte Suprema aveva aperto una falla che minacciava di fatto i diritti costituzionali dei cittadini statunitensi.

Per evitare queste conseguenze, Bricker fissò specificatamente tre obiettivi: che gli accordi internazionali dovessero richiedere un intervento integrativo prima di diventare esecutivi, di invertire la sentenza *Missouri v. Holland*, che ogni trattato internazionale – non più considerato tra le “leggi supreme del paese” – fosse limitato dalla Costituzione<sup>116</sup>. L’emendamento venne ripetutamente bocciato, ma a placare gli animi fu la sentenza del caso *Reid v. Covert*, stabilendo che la Costituzione aveva la precedenza su ogni trattato internazionale<sup>117</sup>. Una rassicurazione parziale, che non tranquillizzò definitivamente i membri della Liberty Lobby i quali, nella loro testimonianza davanti al Senate Foreign Relations Committee affermarono che tale risoluzione non avrebbe messo al sicuro gli Stati Uniti da una futura decisione della Corte Suprema a favore della supremazia dei trattati rispetto alla Costituzione<sup>118</sup>.

George Finch, membro dell’American Bar Association, fu l’autore di un rapporto atto a preservare le prerogative federali e statali rispetto ai trattati internazionali, raccomandando l’utilizzo di clausole, emendamenti e riserve in modo da modificare gli obblighi previsti dal trattato stesso o l’iter legale con il quale potessero entrare in vigore sul suolo statunitense, evitando conflitti costituzionali e provocando minore opposizione politica in Senato<sup>119</sup>. Una volta compresi i meccanismi sottesi all’applicazione delle norme internazionali negli Stati Uniti, diventano più comprensibili i ritardi sensazionali delle amministrazioni Stati Uniti in questo ambito, anche se sempre sconcertanti<sup>120</sup>. Gli

---

<sup>115</sup> *Missouri v. Holland*, 252 U.S. 416 (1920)

<sup>116</sup> Buergental, *International Human Rights*, p.218.

<sup>117</sup> *Reid v. Covert* 354 U.S. 1 (1957).

<sup>118</sup> La Liberty Lobby era una lobby conservatrice concentrata sulla difesa della Costituzione, fortemente anti-comunista, razzista ed antisemita. Durante gli anni ’70 – anche dalle colonne del loro giornale “The Spotlight” – la lobby si mantenne sempre molto critica nei confronti dell’amministrazione Carter. Buergental, *International Human Rights*, p.224.

<sup>119</sup> Finch, *Work Paper*, p.1.

<sup>120</sup> Gli esempi più eloquenti restano la *Convenzione sul Genocidio*, firmata nel 1948 ma ratificata solo nel 1988, la *Convenzione sui diritti politici delle donne* adottata dall’ONU nel 1953 e dagli USA solo nel 1976 dall’amministrazione Carter, la *Convenzione internazionale sui diritti civili e politici* adottata dall’ONU nel 1966 e ratificata dagli Stati Uniti nel 1992 e la *Convenzione internazionale sui diritti*

Stati Uniti avrebbero comunque proseguito con questa politica del doppio binario, aumentando la pressione estera riguardo ai diritti umani e ponendo limiti per difendere la propria legislazione interna dagli stessi impegni presi in sede internazionale.

## 2.2. UN SISTEMA VOLONTARIAMENTE INCOMPLETO: LA REGOLAMENTAZIONE COMMERCIALE E DEGLI AIUTI INTERNAZIONALI

Oltre a cercare un modo per applicare i trattati internazionali su suolo statunitense, Washington avrebbe dovuto trovare un modo per potersi proporre come protettore del rispetto dei diritti umani nel mondo. L'intervento armato poteva certo essere un buon modo per proseguire il Containment delle potenze comuniste, ma come intervenire in paesi in cui tale intervento non era né auspicabile né realizzabile – come in Europa dell'Est o nella stessa Unione Sovietica – o in paesi che erano più o meno formalmente alleati degli Stati Uniti e che tuttavia erano fra i principali violatori delle norme sui diritti umani? Washington sapeva bene che gran parte del suo potere geopolitico derivava non tanto dalle forze armate ma dalla sua supremazia economica e tecnologica, i cui frutti venivano sistematicamente esportati in maniera strategica in tutto il mondo. Il grano statunitense fluiva tanto nei magazzini europei quanto in quelli sovietici e cinesi, la concessione di tecnologia militare – sia al mondo occidentale sia a quello comunista<sup>121</sup> – diventava uno strumento di pressione politica con il quale ottenere ottime concessioni diplomatiche. Il modo più semplice di esercitare una potente pressione diplomatica al fine di richiedere l'aderenza ai trattati sui diritti umani, era quindi collegare le esportazioni e gli aiuti economici con il rispetto di tali diritti: se un governo si fosse macchiato di violazioni in tale senso, gli Stati Uniti avrebbero prontamente ridotto o cancellato l'esportazione di prodotti strategici a tale paese<sup>122</sup>.

Dal 1945 al 1970, scrive Tony Evans, i diritti umani sono stati un “minority interest” in un'agenda dominata da interessi economici e di sicurezza militare. Vero è

---

*economici sociali e culturali* proposta nel 1966, firmata da Jimmy Carter nel 1977 ma ancora senza ratifica da parte del Senato.

<sup>121</sup> La cessione di materiale bellico e tecnologie militari ai paesi comunisti veniva comunque regolamentato dal Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (CoCOM).

<sup>122</sup> Il sistema ricalcava esattamente il concetto di “linkage” caro a Kissinger, per il quale lo stato delle relazioni e delle concessioni statunitensi all'Unione Sovietica era direttamente collegato al comportamento tenuto da Mosca sulla sfera internazionale.

che il *Foreign Assistance Act* (FAA) – promulgato il 4 settembre 1961 durante la presidenza Kennedy – conteneva già i germi del collegamento tra diritti umani e assistenza estera, posta in mano alla United States Agency for International Development (USAID)<sup>123</sup>, ma solo i successivi emendamenti avrebbero reso tale legislazione realmente incisiva. Secondo Evans, la nascita di una vera e propria “Human Right Legislation” iniziò nel 1973 con la creazione del Subcommittee on International Organizations and Movements of the House Committee on Foreign Affairs, presieduto dal rappresentante democratico del Minnesota Donald M. Fraser. In solo un anno di attività, il sottocomitato presentò una lunga lista di proposte di politica estera a riguardo, soprattutto interessandosi dello spinoso problema dei governi alleati di Washington, in grado di superare – in termini di violazioni umane – anche le più sanguinarie dittature di stampo comunista<sup>124</sup>. I tempi per un simile cambiamento di rotta erano definitivamente maturi: nel 1973 la pubblicazione di *The Gulag Archipelago* da parte del dissidente sovietico Aleksandr Solzhenitsyn aveva mostrato gli orrori del regime sovietico; tuttavia la possibilità di ergersi come campione dei diritti umani anche in questo caso era svanita di fronte al palese supporto concesso al golpe cileno dello stesso anno. Le pressioni di moltissime organizzazioni non-governative e l’interesse sorto in ambito legale ed accademico – basti pensare al simposio sui diritti umani organizzato dal “Virginia Journal of International Law” – si intrecciavano con forti spinte da parte dell’opinione pubblica, un’incredibile rafforzamento delle lobbies dei diritti umani (si parla di oltre 50 lobbies alla fine degli anni ’70) ed un attivismo sempre maggiore da parte di molti membri del Congresso<sup>125</sup>.

Nel 1974, il rappresentante democratico dell’Iowa Tom Harkin, ottenne l’approvazione di un proprio emendamento al FAA (l’Harkin Amendment, per l’appunto); questo venne convertito nella Sezione 116 nel 1974, stabilendo un collegamento diretto tra assistenza statunitense e rispetto dei diritti umani:

*No assistance may be provided under this part to the government of any country which engages in a consistent pattern of gross violations of*

---

<sup>123</sup> Questa combinava le attività dell’International Cooperation Administration, dell’Export-Import Bank, del Dipartimento dell’Agricoltura e del Development Loan Fund.

<sup>124</sup> Evans, *US Hegemony*, p.164.

<sup>125</sup> Stuckey, *Jimmy Carter, Human Rights*, p. 16.

*internationally recognized human rights, including torture or cruel, inhuman, or de-grading treatment or punishment, prolonged detention without charges, causing the disappearance of persons by the abduction and clandestine detention of those persons, or other flagrant denial of the right to life, liberty, and the security of person, unless such assistance will directly benefit the needy people in such country*<sup>126</sup>.

La politica ufficiale dei governi statunitensi sarebbe stata quindi quella di consultarsi con comitati competenti nei diritti umani, favorire investigazioni sul campo ad opera di organizzazioni internazionali e redigere tramite il Dipartimento di Stato rapporti dettagliati riguardo alla situazione dei diritti umani nei vari paesi del mondo. I Committee on Foreign Relations di Camera e Senato – prendendo visione di tali rapporti – assumevano il potere di richiedere all’amministrazione la cessazione dei rapporti di assistenza con le nazioni incriminate di importanti violazioni dei diritti umani<sup>127</sup>.

Nel 1975 venne stilata anche la Sezione 502 B della FAA – che trovò piena applicazione solo tre anni più tardi, durante l’amministrazione Carter – con la quale gli Stati Uniti ribadirono l’impegno di promuovere l’osservanza dei diritti umani e di negare l’assistenza economica e militare ai paesi che si stessero macchiando di palesi violazioni di tali diritti<sup>128</sup>. Due specificazioni tuttavia avrebbero consentito maggiori margini di manovra agli Stati Uniti: in uno veniva dichiarato che un paese colpito da sanzioni sarebbe stato riabilitato in seguito a significativi miglioramenti della propria condotta<sup>129</sup>; nell’altro fu resa palese l’esistenza di determinati interessi nazionali la cui difesa sarebbe sempre rimasta prioritaria rispetto alle norme sopradette<sup>130</sup>. Gli Stati Uniti si sarebbero quindi riservati il diritto di proseguire l’assistenza in caso «*such assistance will directly benefit the needy people in such country*» (§116) o se «*extraordinary circumstances exist which necessitate a continuation of security assistance for such country*» (§502B).

---

<sup>126</sup> Foreign Assistance Act of 1961 (P.L. 87-195), in Legislation on Foreign Relations Through 2002, Committee on International Relations, Committee on Foreign Relations, U.S. Government Printing Office, Washington, 2003, p.59.

<sup>127</sup> Ivi, p.59.

<sup>128</sup> Ivi, p.228-30.

<sup>129</sup> Ivi, p.234.

<sup>130</sup> Ivi, p.232-33.

Un'altra importante scappatoia fu l'utilizzo del concetto di “*gross violation*”, il quale autorizzava il blocco degli aiuti solo contro quelli stati che indulgevano sistematicamente in violazioni palesi: le violazioni praticate dagli alleati di Washington sarebbero potute essere classificate come non sistematiche o semplicemente minimizzate per permettere la continuazione del flusso di aiuti<sup>131</sup>.

### 2.3. L'OFFENSIVA UMANITARIA: I NEO-CON E L'EMENDAMENTO JACKSON-VANIK

Una forte spinta al tema dei diritti umani giunse anche dalla nuova corrente politica dei neoconservatori, nata in seno al partito democratico da personalità legate a quella concezione ottimista, fortemente anticomunista ed interventista del National Security State e del Containment classico<sup>132</sup>. La spinta umanitaria dei neo-con aveva tuttavia radici molto diverse da quella che animava la New Left – accusata dai conservatori di essere addirittura «*un-American*» – ma si iscriveva in un'ampia critica alla conduzione della politica estera statunitense improntata alla Distensione. Con le Nazioni Unite sempre più ostili alle politiche di Washington, con un Unione Sovietica sempre più aggressiva e con forti inquietudini per quella “finestra di vulnerabilità” che esponeva il mondo libero ad un attacco nucleare di Mosca, i neoconservatori chiedevano un rapido cambiamento di rotta<sup>133</sup>. Il primo passo fu quello di colmare il divario nucleare che gli accordi SALT, almeno sulla carta, avevano creato nel 1972: su questo campo i neo-con ebbero un notevole successo prima attraverso l'approvazione dell'emendamento Jackson – in pratica un invito ai presidenti USA a ricercare un accordo che non imponesse alcun limite agli armamenti – e poi con la cosiddetta “dottrina Schlesinger”

---

<sup>131</sup> Buergental, *International Human Rights*, p.234.

<sup>132</sup> Membri notabili dei neoconservatori sono stati i giornalisti Irving Kristol e Norman Podhoretz – attivi soprattutto nelle riviste Neo-con “*Commentary*” e “*Public Interest*” – , il sociologo e consigliere governativo Nathan Glazer ed il suo collaboratore, sociologo, ambasciatore statunitense prima in India e poi all'ONU, Daniel Patrick Moynihan. Anche Jean Kirkpatrick, docente dell'università di Georgetown. Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, pp. 109-10.

<sup>133</sup> Ivi, pp. 114.



pronunciata dal segretario della difesa in favore della “combattibilità” di una guerra nucleare<sup>134</sup>.

Il secondo passo era lo sviluppo di una sorta di politica estera morale e realista basata sulla difesa dei diritti umani e sulla denuncia di quei sistemi totalitari comunisti che violavano sistematicamente tali diritti. La realpolitik di Kissinger e la politica di Distensione divenivano dei totem di un appeasement contemporaneo insostenibile, al quale i neoconservatori opponevano il ripristino dell’ideologia classica ed eccezionalista degli Stati Uniti, ottima per riproiettare Washington sulla scena globale<sup>135</sup>.

Henry Jackson, senatore democratico dello Stato di Washington, fu certamente la personalità di punta del movimento neoconservatore e il più forte animatore delle sue proposte politiche, tra le quali la promozione del riarmo statunitense in funzione antisovietica, impegno dovuto – secondo alcuni – ai suoi forti legami con la multinazionale dello stato di Washington, la Boeing<sup>136</sup>. Jackson era stato sconfitto nella corsa alla candidatura democratica per le elezioni presidenziali del 1972 dal senatore del South Dakota George McGovern, ma la sconcertante sconfitta di quest’ultimo contro il presidente in carica Nixon fece in modo che i neo-con potessero ritagliarsi un ruolo decisivo, seppure temporaneo, nelle vicende del partito democratico<sup>137</sup>. Jackson avrebbe presto trovato una battaglia nella quale far valere la posizione neoconservatrice, quella riguardante il diritto di libera emigrazione nel blocco sovietico.

Nel 1972 l’Unione Sovietica iniziò a dispiegare innumerevoli limitazioni burocratiche all’emigrazione, tra le quali le famose “tasse sulla laurea” misure che finirono per colpire soprattutto molti ebrei sovietici desiderosi di stabilirsi in occidente o nello stato di Israele<sup>138</sup>. L’amministrazione Nixon, in special modo Kissinger, preferì non intervenire in alcun modo per evitare di minare la politica di Distensione con Mosca e di irritare le nazioni arabe proprio nel momento in cui Washington stava

---

<sup>134</sup> In realtà gli accordi SALT avevano mantenuto de facto la superiorità nucleare statunitense e queste manovre possono essere lette o come pura propaganda elettorale o – come sostenne Kissinger – una mossa «da analfabeti, politicamente e strategicamente». Ivi, pp. 122-23.

<sup>135</sup> Ivi, pp. 128, 132, 140.

<sup>136</sup> Ivi, p. 116.

<sup>137</sup> Ivi, p. 119.

<sup>138</sup> Il sistema delle “tasse sulla laurea” sanciva che qualsiasi cittadino che avesse voluto lasciare il blocco sovietico era tenuto al pagamento di una tassa aggiuntiva nel caso in cui avesse ricevuto un’istruzione superiore in Unione Sovietica; questo per rimborsare lo Stato dell’investimento fatto per sua istruzione. A seguito delle dure proteste anche a livello internazionale tali tasse furono sospese ma si passò ad un sistema di limitazione basato su più ampie limitazioni burocratiche.

strappando l'Egitto all'orbita sovietica<sup>139</sup>. Dal canto loro Jackson ed il rappresentante democratico dell'Ohio Charles Vanik si opposero fermamente e proposero un emendamento – l'emendamento Jackson-Vanik per l'appunto – che collegava la formalizzazione di relazioni commerciali permanenti con gli Stati Uniti al rispetto del diritto di libera emigrazione. L'emendamento, collegato al Trade Act del 1974, precisava che i paesi senza economia di mercato che avrebbero posto restrizioni al diritto di emigrazione non sarebbero stati ritenuti qualificati per l'avvio di relazioni o accordi commerciali, per l'ottenimento di garanzie di credito o di investimento né tantomeno dello status di Most Favored Nation (MFN)<sup>140</sup>. Questa manovra trovò ampio consenso popolare, e trovò l'appoggio del sindacato AFL-CIO e quello della lobby ebraica (pur non ottenendo quello ufficiale di Israele<sup>141</sup>). Anche buona parte del Congresso fu favorevole all'emendamento, influenzato anche dall'accurato discorso del dissidente sovietico Andrej Sacharov del settembre del 1973, in cui venne affermato che il principio di non interferenza degli affari interni delle nazioni non si sarebbe dovuto applicare in caso di palesi violazioni del diritto internazionale e dei diritti umani<sup>142</sup>.

Il 3 gennaio 1975 Ford firmò il *Jackson-Vanik Amendment to the Trade Act of 1974* ed insperatamente anche Mosca acconsentì ad adeguarvisi, impegnandosi a garantire 60.000 richieste di emigrazione l'anno ma richiedendo che tali impegni non fossero definiti in maniera ufficiale, in modo da non ammettere la violazione della propria sovranità. Furono tuttavia le dichiarazioni pubbliche di Jackson ad affossare gli accordi: avendo quest'ultimo parlato di “vittoria morale sulla repressione sovietica, l'Unione Sovietica ebbe l'opportunità di denunciare l'ingerenza statunitense nei suoi affari interni, diminuì il numero di visti concessi ed abrogò l'accordo commerciale bilaterale del 1972<sup>143</sup>.

La vicenda dell'emendamento Jackson-Vanik ed il suo poco esaltante epilogo mostra chiaramente come lo slancio umanitario di Jackson e dei neoconservatori fosse mosso essenzialmente da ragioni ben diverse dalla pura devozione alla causa dei diritti umani. Da un lato la volontà di pubblicizzare la vittoria diplomatica pure a scapito degli

---

<sup>139</sup> Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, p. 136.

<sup>140</sup> 19 U.S. Code § 2432 - *Freedom of emigration in East-West trade*.

<sup>141</sup> Del Pero sostiene tuttavia che Kissinger ritardò il sostegno militare ad Israele durante la Guerra del Kippur nell'ottobre del 1973 fu anche motivato dal tentativo di barattare tale sostegno con il blocco dell'iniziativa di Jackson e Vanik; Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, p. 138.

<sup>142</sup> Ivi, p.141.

<sup>143</sup> Ivi, p. 140.

effetti stessi della manovra denota la volontà di usare questo emendamento come arma elettorale in vista delle elezioni presidenziali del 1976; dall'altro l'emendamento Jackson-Vanik si iscrive nella strategia anti-distensiva e spiccatamente anti-sovietica che i neoconservatori erano decisi a seguire, ossia minare la struttura politica sovietica, rallentare la politica di distensione e congelare gli accordi commerciali tra i due paesi, ed aumentare la pressione internazionale su Mosca.

Il tema dei diritti umani tornò prepotentemente in primo piano anche durante l'amministrazione Ford. Il 1° agosto 1975, gli Stati Uniti ed altre trentaquattro nazioni tra cui l'Unione Sovietica firmarono gli Accordi Helsinki, un trattato che imponeva il rispetto di norme precise nella conduzione della politica estera, come il rispetto della sovranità statale, il rifiuto dell'uso della forza, l'inviolabilità delle frontiere e, soprattutto, alcune importanti disposizioni sul rispetto dei diritti umani. Nel documento si parlava di rispetto delle libertà fondamentali dell'uomo come le libertà «*di pensiero, coscienza, religione o credo, per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione [...] diritti civili, politici, economici, sociali, culturali*», libertà estese anche alle minoranze nazionali<sup>144</sup>. Molto rilievo ebbero la libertà di muoversi liberamente da uno Stato all'altro, quella di garantire le comunicazioni e l'informazione fra Stati diversi così come il diritto all'autodeterminazione dei popoli<sup>145</sup>.

Riassumendo, nella prima metà degli anni '70 gli Stati Uniti si stavano progressivamente impegnando in una politica estera attenta alle questioni dei diritti umani, usando come arma la sospensione dell'assistenza estera prevista dalla FAA. Questa era un'arma particolarmente efficace e soprattutto inattaccabile poiché non ledeva il Diritto Riservato degli stati, rispettando le clausole di non-intervento e di autodeterminazione stabilite dagli Accordi di Helsinki<sup>146</sup>.

#### 2.4. NECESSITÀ E INTERESSE: I PECCATI DI WASHINGTON

Tuttavia la cosa più difficile da accettare riguardo alla politica dei diritti umani statunitense non fu la lentezza burocratica riguardo l'applicazione dei trattati

---

<sup>144</sup> Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione in Europa, *Atto finale*, p.6.

<sup>145</sup> Ivi, p.7, 41-48.

<sup>146</sup> Ivi, p.7.

internazionali sul suolo statunitense, quanto il sostegno sistematico accordato da Washington ad un gran numero di governi responsabili di ovvie e sconcertanti violazioni dei diritti umani, come ad esempio Iran, Cile ed Argentina. Per alcuni studiosi ed opinionisti, tra i quali spicca il nome di Noam Chomsky, questa sarebbe la dimostrazione che la politica dei diritti umani sbandierata da Washington non sia frutto di un sincero sentimento di miglioramento globale, quanto più un pilastro di una strategia molto più spietata e dissimulatrice<sup>147</sup>.

Chomsky, persuaso che la retorica dei diritti umani serva semplicemente a coprire il vero progetto geopolitico statunitense: creare un “sistema neocoloniale di stati clienti” di stampo sub-fascista in grado di fungere da fronte di alleati militari per il Containment anti-comunista e da sbocco per le grandi aziende statunitensi. Rovesciando le linee guida del FAA – ossia la sospensione degli aiuti di Washington agli stati colpevoli di violazioni dei diritti umani – Chomsky afferma che gli Stati Uniti colleghino sistematicamente gli aiuti proprio alla nascita di regimi repressivi in grado di creare un clima favorevole agli investimenti negando quelle libertà – quella di opinione, le libertà politiche e quelle associative – che contrasterebbero con gli interessi delle multinazionali statunitensi nel Terzo Mondo<sup>148</sup>.

Di certo è innegabile che gli Stati Uniti si siano impegnati attivamente nel finanziare la repressione del dissenso, offrendo forniture ed addestramento militare e paramilitare finalizzato a tecniche – come la tortura – in palese contrasto con i trattati sui diritti umani<sup>149</sup>. I *Rapporti sulla tortura* di Amnesty International citati da Chomsky rivelano una situazione preoccupante: i casi di tortura sembravano circoscritti essenzialmente nell’area di influenza occidentale e soprattutto all’America Latina, dalla

---

<sup>147</sup> Professore di Linguistica del MIT, interessato di filosofia, psicologia e di scienza dell’informazione.

<sup>148</sup> Chomsky, *La Washington Connection*, pp.31-32.

<sup>149</sup> La famosa School of the Americas (alias *Western Hemisphere Institute for Security Cooperation*) con base a Fort Gulick (Panama), addestrò oltre 60.000 militari e poliziotti sudamericani in tattiche controrivoluzionarie, guerra psicologica, tecniche di interrogatorio e tortura. Nella scuola si diplomarono nomi illustri del panorama dittatoriale e golpista sudamericano, per citarne alcuni: Juan Velasco Alvarado, Manuel Noriega, Leopoldo Galtieri, Roberto Eduardo Viola ed Hugo Banzer Suárez. La sola figura di Dan Mitrione potrebbe bastare per riassumere il ruolo giocato dagli Stati Uniti nella riesumazione delle pratiche di tortura nel mondo sudamericano. Amnesty International, *Unmatched Power, Unmet Principles*, pp.1, 9-10, 15; Chomsky, *La Washington Connection*, p.32.

quale proveniva più dell'80% degli appelli urgenti delle vittime di torture<sup>150</sup>. L'Iran, fiero alleato di Washington, compariva negli studi i Amnesty come il paese in testa ad ogni classifica di violazione dei diritti civili<sup>151</sup>. Con un così forte appoggio alle spalle, gli stati "subfascisti" sarebbero stati in grado di aprire con facilità le porte al commercio estero, abbassando gli stipendi, tagliando l'assistenza sociale ed eliminando le rappresentanze sindacali facendo il gioco degli Stati Uniti, del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale<sup>152</sup>. Scrivendo sulla pratica del lavoro obbligatorio dei prigionieri in modo da abbassare i salari, Chomsky apre una riflessione che sarà importante per il nostro caso, perché tornerà con prepotenza quando parleremo del sistema cinese dei *laogai*:

*In Colombia, dove nel 1975 il salario medio era di 1,33 dollari al giorno, la Container Corporation of America, la B.F. Goodrich e decine di altre società usavano migliaia di detenuti pagando loro un salario ancora inferiore, grazie a un presunto programma di "riabilitazione", anche se più del 75% dei detenuti non è mai stato processato, ma è rimasto "intrappolato nel sistema giudiziario colombiano"*<sup>153</sup>

Tramite il consueto concetto di "doppio standard" Washington fu quindi pronta a sfruttare e giustificare una pratica che – se fosse usata da regimi comunisti come quello cinese – verrebbe duramente condannata. Ciò che rese e tuttora rende possibile una simile linea politica sarebbe – secondo Chomsky – l'accondiscendenza dei media occidentali: pronti a condannare ogni violazione ai diritti umani compiuti dai comunisti e a coprire, tollerare e giustificare di fronte all'opinione pubblica le stesse violazioni compiute da stati alleati. La difesa e la rappresentazione mediatica dei dissidenti esteri è altamente rappresentativa. Per quanto Kissinger – in nome del processo distensivo con Mosca – spinse le amministrazioni Nixon e Ford a non esagerare nel riconoscimento dei meriti dei tanti dissidenti sovietici, il Congresso e la stampa statunitense – soprattutto nelle loro componenti neoconservatrici – rappresentarono questi uomini come veri e

---

<sup>150</sup> Amnesty International, *Report on torture (1975)*, pp.164-536; Amnesty International, *The Amnesty International Report (1975-1976)*, p.84; Chomsky, *La Washington Connection*, p.36.

<sup>151</sup> Chomsky, *La Washington Connection*, p.41.

<sup>152</sup> Ivi, pp.81-83.

<sup>153</sup> Ibidem.

propri eroi, raccogliendo consensi per una politica maggiormente intransigente nei confronti del blocco comunista che si esemplificò con il già trattato emendamento Jackson-Vanik<sup>154</sup>. Ma se Solzenicyn e Sacharov erano eroi perseguitati, la lunga lista di dissidenti sudamericani che subivano la persecuzione degli alleati di Washington venne ampiamente ignorata e le stesse vittime finirono con l'essere spesso addirittura criminalizzati<sup>155</sup>.

Allo stesso modo, insistere sull'indipendenza di stati "vassalli" dell'occidente avrebbe permesso a Washington di non essere ritenuta direttamente responsabile dei crimini commessi in quelle realtà, mentre la definizione di "governo fantoccio" affibbiata agli stati nell'orbita sovietica rendevano Mosca responsabile di ogni genere di violazione dei diritti umani a danno di quelle popolazioni<sup>156</sup>. Chomsky mette quindi in luce la doppiezza di Washington nel campo della difesa dei diritti umani: il sostegno ai diritti umani come maschera che copre una politica internazionale di sfruttamento economico del Terzo Mondo. L'analisi di Chomsky è essenziale per comprendere le terribili aporie della condotta statunitense riguardo i diritti umani, ma tende a sottostimare la possibilità di un sincero attaccamento ai valori filantropici – dimostrati ampiamente da molti illustri statunitensi quali Woodrow Wilson, i coniugi Roosevelt e molti altri – e a sovrastimare la compattezza di un vagheggiato monolite in grado di unificare ogni livello del governo statunitense e dei suoi media assieme alle organizzazioni economiche internazionali per una sorta di progetto globale sotto l'egida di Washington. D'altro canto pensare che ogni passo nella direzione della difesa dei diritti umani da parte di Washington sia fatto in modo totalmente disinteressato sarebbe pura ingenuità: quando verso metà degli anni settanta personalità da sempre scettiche sull'argomento come Henry Kissinger iniziarono a tenere in maggiore considerazione il tema dei diritti umani, lo fecero perché erano ben consapevoli dell'utilità politica di una simile condotta.

Tuttavia nel 1975, dopo anni di inaudite rivelazioni – da quelle di Christopher Pyle sullo spionaggio militare ai danni dei cittadini statunitensi e quelle dei Pentagon

---

<sup>154</sup> In privato Kissinger e Kennan arrivarono a descrivere i dissidenti come dei provocatori appoggiati dalla stampa occidentale. Kissinger sapeva bene quanto questo argomento avrebbe potuto danneggiare la struttura bipolare che aveva in mente di creare. Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, p.142.

<sup>155</sup> Chomsky, *La Washington Connection*, p.40.

<sup>156</sup> Ivi, p.44.

Papers sulle covert operations all'estero – il Congresso istituì lo *U.S. Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, presieduto dal senatore democratico dell'Idaho Frank Church per indagare sugli abusi di tali agenzie governative<sup>157</sup>. Lo sforzo del “Church Committee” tra il 1975 ed il 1976 fu così massiccio che in molti si preoccuparono che il ridimensionamento delle libertà finora concesse alle agenzie governative potesse compromettere l'intero funzionamento del sistema di intelligence statunitense<sup>158</sup>. La fuoriuscita di notizie sul ruolo giocato dagli Stati Uniti nel Cile di Allende, nel Congo di Patrice Lumumba, nella Cuba di Fidel Castro ed in molti altri teatri con *covert operation*, finanziamenti e sostegno politico peggiorò notevolmente la percezione interna ed internazionale della politica estera di Washington. Un altro documento ufficiale, il *Vietnam and Korea human rights and U.S. assistance*, rese ancora più contraddittori gli interventi statunitensi in estremo oriente, mostrando come la battaglia per la democrazia e la libertà stesse in realtà proteggendo regimi – come quello della Repubblica del Sud Vietnam e della Repubblica di Corea – responsabili di svariate violazioni dei più basilari diritti umani. Il regime di Saigon, accusato per i trattamenti disumani e per le torture riservate ai prigionieri politici non ricevette un giudizio particolarmente impietoso<sup>159</sup>. Il giudizio sul governo di Seul fu invece assai più duro, mostrando come la soppressione dei principi democratici nella Corea del Sud ed i terribili abusi di potere del governo – oltre ad essere pressoché ingiustificati – avevano portato il rispetto dei diritti umani ad un livello minore di quello riscontrato durante la Guerra di Corea<sup>160</sup>.

A questa lunga lista di rivelazioni si stava poi aggiungendo una nuova consapevolezza dell'importanza del tema dei diritti umani, veicolata in parte anche dall'ideologia neoconservatrice di Jackson e dei suoi collaboratori. Della questione dei diritti umani all'interno del Dipartimento di Stato, fino a metà degli anni '70, si erano infatti occupati solo funzionari di basso rango dislocati in diversi bureau. Solo il 29

---

<sup>157</sup> Fra i membri del comitato spiccano i nomi di Walter Mondale (D-MN), futuro vicepresidente dell'amministrazione Carter e Barry Goldwater (R-AZ) membro della China Lobby e futuro avversario di Carter sul terreno della normalizzazione con la Repubblica Popolare Cinese. Sul controllo interno:

<sup>158</sup> PBS, Timeline: The Life & Times of Donald Rumsfeld.

<sup>159</sup> Il documento inoltre affermava che qualsiasi riduzione di sostegno militare al Vietnam anche a seguito delle politiche del FAA avrebbe potuto causare un takeover comunista. *Vietnam and Korea human rights and U.S. assistance*, pp. V, 1-5.

<sup>160</sup> Ivi, pp. V, 9-14.

novembre 1976, l'amministrazione Ford creò – con il PL 94-329 – l'Office of Coordinator for Human Rights and Humanitarian Affairs (OCHRHA), affidato a James M. Wilson Jr. I compiti dell'Ufficio andavano dalla semplice consulenza ad un non precisato impegno nella promozione dei diritti umani a livello globale, ma soprattutto all'applicazione delle direttive dei paragrafi §116 e §502b del Foreign Affairs Amendment, ovvero la raccolta di dati sul mancato rispetto dei diritti umani dei paesi che intrattenevano rapporti con gli Stati Uniti e la preparazione dei rapporti per il Congresso<sup>161</sup>. Era il primo passo verso una vera e propria politica dei diritti umani, che rendeva più efficaci le politiche delineate negli anni immediatamente precedenti, e che trovò la piena attuazione nell'amministrazione successiva, guidata da James Earl Carter.

## 2.5. FRIDAY BREAKFAST GROUP: JIMMY CARTER ED I PROTAGONISTI DELLA NUOVA POLITICA ESTERA STATUNITENSE

A metà degli anni '70 il tema dei diritti umani stava diventando sempre più popolare, raccogliendo consensi trasversali, animando imponenti movimenti di solidarietà – spesso legati a movimenti religiosi – nonché Organizzazioni Non-Governative come Amnesty International, che si sarebbe apprestata a vincere il Nobel per la Pace nel 1977<sup>162</sup>. A livello politico cresceva il potere delle sempre più numerose lobbies dei diritti umani mentre la corrente neoconservatrice di Jackson si preparava a prendere le redini del partito democratico sfruttando le proprie vittorie “umanitarie” come l'emendamento Jackson-Vanik. Nella sfida per determinare il candidato democratico per le elezioni del 1976 ad Henry Jackson e a George McGovern si aggiunse l'ex governatore della Georgia James Earl “Jimmy” Carter, ed il tema dei diritti umani tornò con forza al centro del dibattito. Jackson e McGovern avevano programmato un ben definito collegamento fra politica estera statunitense e rispetto dei diritti umani, invocando dure sanzioni contro le violazioni di tali diritti in stati con i

---

<sup>161</sup> Mower, *The United States, the United Nations, and Human Rights*, p.178.

<sup>162</sup> Amnesty International era nata nel 1961 ed aveva conosciuto un'incredibile sviluppo per tutti gli anni '70. La promozione di movimenti di solidarietà di stampo religioso fu invece garantita dal Washington Office of Latin America, dallo Human Rights Office of National Council of Churches of USA, dall'Ufficio di Giustizia e Pace dei religiosi di Maryknoll e dalle commissioni dell'episcopato statunitense.



quali gli Stati Uniti intrattenevano rapporti, il primo concentrandosi sui totalitarismi comunisti, il secondo sui governi autoritari alleati di Washington<sup>163</sup>.

Anche Carter sventolava la bandiera dei diritti umani ma, senza un progetto ben definito, finiva col risultarne l'interprete meno agguerrito – e forse per questo – meno compromesso. È possibile che proprio questa cauta vaghezza abbia costituito un buon punto di partenza per la sua vittoria su Jackson e McGovern: analizzando gli studi demoscopici si può constatare che, se i cittadini statunitensi intervistati erano pronti a sostenere astrattamente un miglioramento generale della condizione dei diritti umani nel mondo, tale sostegno diminuiva sensibilmente non appena venivano proposte precise linee politiche<sup>164</sup>. Un sostegno vago e generalizzato a questa politica, senza comprometersi in programmi ben definiti che avrebbero potuto creare divisioni sin dall'inizio della propria parabola politica, si sarebbe rivelata la migliore linea politica possibile. Ad ogni modo, Carter riuscì ad imporsi sui suoi rivali e confinò Jackson ed i neoconservatori – con le loro politiche umanitarie atte a minare il processo distensivo – ad un ruolo subordinato nel partito democratico<sup>165</sup>. L'opinione comune, ampiamente abbracciata dalla manualistica, che Jimmy Carter avesse fatto breccia nell'elettorato statunitense sventolando la bandiera dei diritti umani contro la spietata realpolitik degli avversari è quindi ampiamente da ridimensionare: Carter aveva abbracciato un'idea che già da tempo serpeggiava tra le fila del partito democratico, privandola di quelle declinazioni prettamente anticomuniste tipiche dei neoconservatori e proponendola senza riferimenti precisi che avrebbero potuto immediatamente far sorgere critiche e dissenso sia nell'elettorato che nel partito stesso. Carter propose una fumosa ma allettante prospettiva di «*the strongest platform commitment to human rights in our history*»<sup>166</sup> allo scopo di unire tutte le idee del partito in un programma di portata mondiale. La vittoria elettorale di Carter contro il presidente uscente Gerald Ford del 1976 – dovuta per lo più alle ombre gettate sul campo dallo scandalo Watergate – riportò in primo piano l'impegno statunitense per la difesa dei diritti umani e, con esso,

---

<sup>163</sup> Evans, *US Hegemony*, pp.165-66.

<sup>164</sup> The Gallup Organization, *Attitudes of the American People*, pp. 8-10; Reilly, *American Public Opinion and Foreign Policy*, p. 22.

<sup>165</sup> La sconfitta di Jackson prima e la mancata candidatura di Moynihan nel 1980 fecero in modo che l'ala neoconservatrice si spostasse verso i repubblicani reaganiani con i quali aveva già da tempo stretto forti legami. Sin dal 1976 il "Committee on the Present Danger" – ricostituito dai neo-con Paul Nitze ed Eugene Rostow – operò contro il presidente Carter in ottica antidistensiva. Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, pp. 119, 126.

<sup>166</sup> Moynihan, *The Politic of Human Rights*, p.22.

un nuovo progetto di politica estera, condotto con un metodo e da personalità molto diverse da quelle delle precedenti amministrazioni.

Nello scegliere il proprio staff, il presidente Jimmy Carter decise di circondarsi di suoi vecchi collaboratori, persone a lui note ed amiche, tutte selezionate con un sistema di discussioni private molto personali, dando la priorità alla compatibilità di idee e carattere con la propria idea politica. Fu facile, per i detrattori del neo-eletto presidente, gridare allo scandalo per la cosiddetta “Georgia Mafia”<sup>167</sup>. Tra questi collaboratori, quattro in particolare ci interessano per il loro apporto alla politica estera di questa amministrazione. Innanzitutto il vice-presidente Walter “Fritz” Mondale, un uomo dotato di una sorta di “barometro politico” e di un’ottima conoscenza dei meccanismi di Washington, la persona giusta per un presidente che non aveva mai avuto esperienza diretta col sistema federale. Il rapporto tra Carter e Mondale fu una collaborazione sincera e proficua, ben diversa dai classici “matrimoni forzati” tra il presidente ed il proprio Vice<sup>168</sup>. Come Segretario della Difesa venne invece scelto Harold Brown, personaggio dal curriculum eccezionale<sup>169</sup>, affiancato dall’ex presidente della Coca-Cola Charles Duncan nelle vesti di vice-segretario. Queste due figure avrebbero dovuto garantire gli elevati standard tecnologici del Pentagono disciplinandone ed ottimizzandone le spese<sup>170</sup>.

La scelta che maggiormente condizionò l’andamento della politica estera dell’amministrazione Carter fu quella che determinò i nomi del Segretario di Stato e del consigliere per la sicurezza nazionale, rispettivamente Cyrus Vance e Zbigniew Brzezinski<sup>171</sup>. Il rapporto tra “Cy” e “Zbig” – uniti dal reciproco rispetto ma separati da rivalità e disaccordi spesso insanabili – è uno dei nodi fondamentali per comprendere la

---

<sup>167</sup> Hamilton Jordan, Jody Powell, Frank Moore e Jack Watson – rispettivamente Chief Staff, Press Secretary, Leader del Liaison Group al Congresso e, Watson, Cabinet Secretary e Assistant for Intergovernmental Affairs – erano stati tutti collaboratori di Carter durante il suo governatorato in Georgia (Stuckey, *Jimmy Carter, Human Rights*, p.XXI; Carter, *Keeping Faith*, pp.40-47). Carter si gloriò comunque di aver creato uno staff che comprendeva donne, neri, ispanici, ebrei, cattolici, provenienti quasi da ogni Stato americano, uno staff che poteva dunque essere pienamente rappresentativo della realtà statunitense.

<sup>168</sup> Il suo ufficio venne posto nella West Wing della Casa Bianca ed i rispettivi staff vennero integrati tra di loro. Su Walter Mondale: Carter, *Keeping Faith*, p.39; Brzezinski, *Power and Principle*, p.34.

<sup>169</sup> Dottore in fisica, consulente federale, direttore della ricerca militare, segretario dell’Air Force e presidente del California Institute of Technology.

<sup>170</sup> Carter, *Keeping Faith*, p.55.

<sup>171</sup> La loro leggendaria rivalità è resa ancora più intrigante da un passo della biografia di Carter, in cui il presidente afferma che «*In looking at my old notes, I find it interesting that Vance recommended Brzezinski for this job, and Zbig recommended Cy for Secretary of State. Both were good suggestions*»; Carter, *Keeping Faith*, p.52.

politica estera dell'amministrazione Carter. Esasperato dai media del tempo – sempre pronti a ricercarvi una sorta di “barometro del potere”<sup>172</sup> – tale rapporto era incrinato dai continui sconfinamenti istituzionali, naturali nel panorama statunitense ma ampiamente intensificati dalla personalità di Brzezinski. Vance aveva ricoperto incarichi nelle precedenti amministrazioni democratiche ed era dotato di grande freddezza e di una competenza indiscutibile in ogni genere di questione di politica estera o militare<sup>173</sup>. Esperto del teatro mediorientale era un convinto fautore della politica di Distensione verso l'Unione Sovietica e della prosecuzione dei negoziati SALT<sup>174</sup>. Brzezinski era invece un rappresentante del mondo accademico statunitense, con alle spalle un incredibile curriculum politico<sup>175</sup>. Interessato soprattutto agli sviluppi in Europa orientale ed in Cina, Brzezinski aveva cessato il proprio sostegno alla politica di Distensione, proponendo una linea di trattative assai più dura con Mosca. Leggendo le rispettive biografie è difficile non collegare la spiccata affinità d'animo tra Brzezinski e Carter a quella sempre più spiccata preferenza del presidente per la linea politica di Zbigniew rispetto a quella di Vance e degli altri suoi collaboratori<sup>176</sup>.

I dissidi tra “Zbig” e “Cy” vennero rapidamente al pettine riguardo la questione dei rapporti con l'opinione pubblica, un tema molto importante per Carter, un compito ingrato e poco interessante per Vance, una sorta di inclinazione naturale per Brzezinski. Sfruttando i vuoti lasciati da Vance, “Zbig” divenne una sorta di portavoce alternativo sulle questioni di politica estera, facendo spesso – tuttavia – affermazioni distanti dalla dall'orientamento politico del Segretario di Stato, il quale si lamentò ampiamente delle conseguenze politiche di tale sovrapposizione:

---

<sup>172</sup> Per le attenzioni della stampa al rapporto Brzezinski-Vance: Brzezinski, *Power and Principle*, pp.38-40.

<sup>173</sup> Vance era stato Secretary of the Army per l'amministrazione Kennedy, Vice-Segretario alla Difesa dell'amministrazione Johnson e mediatore ufficiale delle crisi politiche a Cipro, in Corea ed in Vietnam.

<sup>174</sup> Carter, *Keeping Faith*, p.50-53.

<sup>175</sup> Di origini polacche, laureato alla McGill University e con un dottorato di Harvard divenne professore della stessa università, per poi passare alla Columbia University. Fu consigliere della campagna elettorale di John F. Kennedy, collaboratore del Dipartimento di Stato (1966-68) e co-fondatore della Commissione Trilaterale. Carter, *Keeping Faith*, p.55-56.

<sup>176</sup> Nella sua stessa biografia, Brzezinski nega qualsivoglia opportunismo politico di tale amicizia, ma ammette l'esistenza di preoccupazioni all'interno dell'amministrazione riguardo a questo rapporto. Carter, *Keeping Faith*, pp.51-54; Brzezinski, *Power and Principle*, pp.17-23.

*Brzezinski would attempt increasingly to take on the role of policy spokesman. [...] Brzezinski's practice became a serious impediment to the conduct of our foreign policy. It also became a political liability, leaving the Congress and foreign governments with the impression that the administration did not know its own mind*<sup>177</sup>

Ogni mattina il President Daily Brief (PDB)<sup>178</sup> arrivava sulla scrivania di queste quattro personalità, nonché su quella di un presidente – Carter – non preparato sulla politica estera ma anche desideroso di esserne pienamente informato e partecipe<sup>179</sup>. Il venerdì mattina Carter iniziò quindi a convocare regolarmente una riunione informale riguardo ai PDB della settimana, in modo tale da favorire lo scambio di informazioni e di vedute nonché di minimizzare le incomprensioni fra i vari dipartimenti<sup>180</sup>. Il principio di collegialità che sottendeva alle “colazioni del venerdì” si rivelò in breve l’idea fondante di Carter per la conduzione della sua politica estera, un’idea che si riversò anche nella collaborazione – spesso difficile – tra National Security Council (NSC) e Dipartimento di Stato: non ci sarebbero stati «*lone ranger*» in questa amministrazione, avrebbe assicurato lo stesso Carter definendo una netta discontinuità con le precedenti amministrazioni<sup>181</sup>.

Il Dipartimento di Stato era invece un’istituzione antica e ben radicata, ma spesso scavalcata – basti pensare alla prima amministrazione Nixon – e non molto considerata. Vance lavorò per spezzare la compartimentalizzazione, aumentare le prerogative dei funzionari e degli ambasciatori e per cambiare la “rappresentatività” del dipartimento stesso<sup>182</sup>. L’NSC invece era nato nel 1947 come un corpo di funzionari alle dirette dipendenze del presidente, ed ogni occupante della Casa Bianca aveva dato a questo corpo una forma e dei compiti più o meno ampi e definiti. Brzezinski era consapevole di

---

<sup>177</sup> Vance, *Hard Choice*, pp.35-36. Sull’invasione di Brzezinski nell’ambito dei rapporti con l’opinione pubblica da parte di Brzezinski: Carter, *Keeping Faith*, p.54; Brzezinski, *Power and Principle*, p.37.

<sup>178</sup> Pubblicato quotidianamente dal Director of National Intelligence Office, è un rapporto su questioni di intelligence e di politica estera; consegnato per l’appunto al Presidente ed alle sopraddette cariche.

<sup>179</sup> Sull’inesperienza di Carter sulla politica estera: Brzezinski, *Power and Principle*, p.18.

<sup>180</sup> Carter, *Keeping Faith*, pp.55-56.

<sup>181</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, pp.48, 58.

<sup>182</sup> La rappresentatività venne garantita con una forte presenza di donne e di appartenenti alle varie “minoranze” statunitensi. Vance venne affiancato da Warren Christopher, uomo proveniente dall’ambito legale: fu Law Clerk, Deputy Attorney General e presidente della Los Angeles County Bar Association. Sui cambiamenti del Dipartimento di Stato: Vance, *Hard Choice*, pp. 41-43.

questa “vaghezza” e fu molto abile a giocarci sopra: «*The Assistant for National Security Affairs*» avrebbe scritto «*derives his ability to exercise authority exclusively from the President himself. The Assistant neither runs a large department nor has a precisely define mandate*»<sup>183</sup>. L'intervento modernizzatore dell'NSC da parte di Brzezinski portò alla creazione di due comitati: il Policy Review Committee (PRC), presieduto dal Segretario di Stato, e lo Special Coordination Committee (SCC), presieduto dal consigliere per la sicurezza nazionale<sup>184</sup>. Quest'ultimo in particolare avrebbe avuto il compito di coordinare i dipartimenti e le attività di intelligence, ma finì con l'incepparsi di fronte alle sempre più complesse situazioni politiche affrontate dall'amministrazione Carter<sup>185</sup>. Il rinnovato Dipartimento di Stato, l'NSC ed i suoi nuovi comitati (SSC e PRC), il presidente Carter ed il suo vice Walter Mondale, Harold Brown e la “strana coppia” Vance e Brzezinski sarebbero state dunque le menti dietro la nuova politica estera di Washington.

## 2.6. THE WAY JEFFERSON PRESCRIBED: LA POLITICA DEI DIRITTI UMANI DI JIMMY CARTER

Sin dal discorso di insediamento, il neo eletto presidente affermò che il sogno americano era ancora vivo, ma che sarebbe sopravvissuto solo se gli Stati Uniti fossero stati fedeli agli ideali nazionali proposti dai padri fondatori incarnati, nell'epoca contemporanea, dall'impegno nella difesa dei diritti umani. Essere statunitensi significava quindi identificarsi nell'impegno di negare ogni genere di discriminazione, promuovere principi democratici e garantire i diritti basilari di ogni essere umano, all'estero esattamente come in patria<sup>186</sup>: era l'intrinseca conseguenza dell'essere nati nella nazione che aveva stilato il *Bill of Rights*<sup>187</sup>.

---

<sup>183</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.17.

<sup>184</sup> Brzezinski ne aveva progettate ben sette, ridotte a due da Carter il quale – anche a seguito del suo progetto di semplificazione burocratica – desiderava una struttura semplice e funzionale. Ivi, p. 59.

<sup>185</sup> Vance, *Hard Choice*, pp. 36-38.

<sup>186</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *Address to the Nation* (19 gennaio 1978); Carter, *Keeping Faith*, pp.42, 144.

<sup>187</sup> Stuckey, *Jimmy Carter, Human Rights*, p.58; PPPUS: Jimmy Carter, *Universal Declaration of Human Rights Remarks* (December 6, 1978).

Tale impegno sarebbe divenuto la cartina di tornasole della superiorità del sistema democratico e della forza morale degli Stati Uniti, dalle quali attingere la forza necessaria per riprendere il ruolo guida della comunità internazionale<sup>188</sup>. Nel discorso rivolto agli studenti dell'Università di Notre Dame, Jimmy Carter affermò che – in un mondo in cui la democrazia stava lentamente prendendo il sopravvento<sup>189</sup> – la richiesta di diritti umani si era fatta più forte e che gli Stati Uniti avrebbero dovuto smettere di “*combattere il fuoco con il fuoco*”, rifiutando quell'appoggio garantito a nazioni violatrici dei diritti umani in un pura ottica di Containment del comunismo, iniziando invece a collaborare con i paesi comunisti più sviluppati – come la Cina – per garantire la pace globale<sup>190</sup>. Se una simile politica sarebbe dovuta essere il modello di riferimento permanente per gli Stati Uniti, era ancora più urgente ripristinarla in un momento in cui la presenza statunitense in Vietnam ed il sostegno accordato a governi impresentabili all'opinione pubblica aveva fatto crollare la fiducia internazionale nel sistema politico statunitense e in cui il Watergate aveva mostrato che i virtuosi Stati Uniti potevano conoscere meglio di chiunque altro la corruzione e l'ingiustizia<sup>191</sup>. «*Our country*» scrisse Carter nelle sue memorie «*has been strongest and most effective when morality and a commitment to freedom and democracy have been most clearly emphasized in our foreign policy*»<sup>192</sup>.

I vantaggi di perseguire questa politica erano innumerevoli: da un lato il recupero di una supremazia morale avrebbe ricompattato l'opinione pubblica occidentale, ravvivato il sentimento nazionale statunitense ed avvantaggiato Washington nel confronto pubblico con le potenze comuniste<sup>193</sup>; dall'altro la difesa dei diritti umani avrebbe aumentato l'influenza statunitense in paesi in via di sviluppo integrandoli nel sistema politico ed economico statunitense<sup>194</sup>. Nella logica di Carter,

---

<sup>188</sup> Carter, *Keeping Faith*, pp. 20-22.

<sup>189</sup> Negli anni '70 in India, Portogallo, Spagna e Grecia avevano trionfato i sistemi democratici e per la prima volta da più di 25 anni, tenne a precisare il presidente, tutti i membri della NATO erano democrazie. PPPUS: Jimmy Carter, *University of Notre Dame, Address at Commencement Exercises at the University* (May 22, 1977).

<sup>190</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *University of Notre Dame, Address at Commencement Exercises at the University* (May 22, 1977).

<sup>191</sup> Carter ci tenne a sottolineare che una simile politica non avrebbe dovuto avere una pura funzione “cosmetica” ma che dovesse avere e quindi dimostrare pubblicamente un'effettività politica non indifferente. PPPUS: Jimmy Carter, *Universal Declaration of Human Rights Remarks* (December 6, 1978).

<sup>192</sup> Carter, *Keeping Faith*, p.142.

<sup>193</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *Interview With the Magazine Publishers* (10 giugno 1977).

<sup>194</sup> Carter, *Keeping Faith*, p.143.

l'integrazione di queste nazioni nel sistema economico capitalista e "globalizzato" significava sviluppare quella situazione di interdipendenza il cui concetto era tanto caro agli Stati Uniti e soprattutto al nuovo presidente: integrazione, cooperazione internazionale, scambi culturali ed economici sarebbero state le armi migliori ridurre la tensione internazionale, aumentare la cooperazione e proteggere la pace nel mondo<sup>195</sup>. Parlando di influenza statunitense, tuttavia, Carter non intendeva iniziare una lotta per il predominio ideologico, la stessa che – ebbe a dire il presidente – aveva spinto gli Stati Uniti a impantanarsi nelle giungle dell'Indocina: gli Stati Uniti avrebbero dovuto rispettare anche chi avesse scelto modelli politici e di sviluppo diversi dai propri<sup>196</sup>.

Carter sapeva che non sarebbe stata un'impresa facile e lo volle chiarire in diversi discorsi pubblici, spiegando che l'impegno si sarebbe dovuto focalizzare contemporaneamente in patria, all'estero e nella difficile arena del concilio internazionale<sup>197</sup>. Al contempo il presidente tenne a rassicurare l'opinione pubblica ed i suoi collaboratori che questa politica idealista era frutto di un progetto pragmatico, in cui i valori morali dovevano comunque essere rafforzati da benessere materiale e potenza militare<sup>198</sup>: «*To me*» scrisse Carter «*the demonstration of American idealism was a practical and realistic approach to foreign affairs, and moral principles were the best foundation of the exertion of American power and influence*»<sup>199</sup>.

Carter fece in modo che tutti i suoi consiglieri fossero integrati in questo grande progetto di politica estera legata alla promozione attiva dei diritti umani nel mondo, un progetto ampiamente condiviso a tutti i livelli dell'amministrazione<sup>200</sup>. L'ambasciatore statunitense alle Nazioni Unite Andrew Young ne fu entusiasta e fece in modo che tale politica attenta al Terzo Mondo si concentrasse soprattutto in Africa, convogliando l'appoggio dell'opinione pubblica di colore che tanto aveva contato nella vittoria elettorale di Carter<sup>201</sup>. Allo stesso modo il Vice Segretario di Stato Warren Christopher

---

<sup>195</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *Remarks on Signing H.R.4537* (26 luglio 1979); PPPUS: Jimmy Carter, *Remarks at the 31<sup>st</sup> Annual Meeting* (21 luglio 1977).

<sup>196</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *N'nai B'rit speech draft* (1 settembre 1976).

<sup>197</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *Department of State - Remarks and a Question-and-Answer Session* (24 febbraio 1977); PPPUS: Jimmy Carter, *American Society of Newspaper Editors* (3 maggio 1977).

<sup>198</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.56.

<sup>199</sup> Carter, *Keeping faith*, p. 143.

<sup>200</sup> Brzezinski, *Power and Principles*, p.125.

<sup>201</sup> Il 92% dell'elettorato di colore statunitense aveva dato la propria preferenza a Carter nelle elezioni del 1976. Stone Chuck, *Black Political Power in the Carter Era*, p.6. Young fu attivista dei diritti civili sotto le insegne della *Southern Christian Leadership Conference* di Martin Luther King,

fu un fiero sostenitore di tale approccio; anni più tardi avrebbe definito tale politica «*a way of taking ideological initiative, instead of merely reacting*»<sup>202</sup>.

Il Segretario di Stato Cyrus Vance condivideva la visione di Carter riguardo alla profonda connessione tra tradizione statunitense ed impegno nel campo dei diritti umani, nonché nelle enormi potenzialità di un simile approccio nella nuova politica estera di Washington<sup>203</sup>. Secondo Vance la promozione dei diritti umani, la garanzia di standard di vita egualitari e l'abbandono generalizzato di sistemi di governo autoritari ed oppressivi rientravano ormai fra gli interessi nazionali primari degli Stati Uniti<sup>204</sup>: «*The United States*» scrisse Vance nelle sue memorie «*will have a vital interest in continuing to play the role of peacemaker*»<sup>205</sup>. La visione politica di Vance si intrecciava con quella di Carter anche riguardo la fiducia nell'interdipendenza economica come strumento di pacificazione globale, così come riguardo l'efficacia delle manovre di incentivazione e penalizzazione – come quelle previste dal FAA, senza tuttavia utilizzare dannose formule meccanicistiche<sup>206</sup> – rispetto ad un interventismo globale insostenibile. Il Segretario di Stato avrebbe tuttavia rigettato l'utilizzo del tema dei diritti umani come un'arma ideologica, preferendo considerarla più come un elemento fondamentale della nuova politica estera di Washington<sup>207</sup>.

Il consigliere per la sicurezza nazionale Zbigniew Brzezinski – lontano dalle cautele distensive care a Vance e convinto assertore di una politica più aggressiva verso Mosca – di certo gradiva maggiormente le potenzialità antisovietiche di una simile linea politica ma era ancora molto lontano dalle posizioni di rottura auspiccate da Jackson e dai neoconservatori. Brzezinski era intenzionato ad incalzare i sovietici ma sapeva che prese di posizioni troppo dure sul tema dei diritti umani non avrebbero sortito gli effetti sperati, né riguardo il rispetto dei diritti umani all'interno dell'orbita sovietica, né sugli equilibri di forza tra le due potenze<sup>208</sup>; il vantaggio antisovietico di questa politica si

---

rappresentante democratico della Georgia dal 1973 e membro del *Congressional Black Caucus* con il quale aveva combattuto a favore di una posizione più dura di Washington contro le ultime colonie portoghesi in Africa. Per il sostegno di Young: Brzezinski, *Power and Principles*, p. 49.

<sup>202</sup> Carter, *Keeping faith*, p. 167.

<sup>203</sup> Vance, *Hard Choices*, pp. 29, 318.

<sup>204</sup> Ivi, pp. 430, 436.

<sup>205</sup> Ivi, p. 428.

<sup>206</sup> Ivi, pp. 431, 436, 455.

<sup>103</sup> Ivi, p.316.

<sup>208</sup> Per avvalorare queste considerazioni bastino i due frammenti del diario di Brzezinski; Brzezinski, *Power and Principles*, p.126.



sarebbe dispiegato invece in modo indiretto, facendo recuperare a Washington il consenso da tempo perduto in quei paesi del Terzo Mondo contrastando in questo modo le infiltrazioni e la fascinazione culturale – per altro non così forte – dei regimi comunisti<sup>209</sup>.

L'amministrazione Carter riuscì a mantenere il tema dei diritti umani al centro del dibattito politico statunitense ed internazionale per molti anni, garantendone la sopravvivenza anche dopo la fine del mandato presidenziale. Le ragioni di tale successo sono da rintracciare sì nel public mood statunitense ma anche nella strategia di comunicazione presidenziale, con la quale il presidente convogliò l'attenzione nazionale ed internazionale sull'argomento. Importante fu anche il fatto che temi che da sempre ricadevano nella definizione di *Civil Rights* iniziarono ad essere integrati in quella di *Human Rights*. Le conquiste nei diritti delle donne, dei neri, degli ispanici e di altre minoranze, nei discorsi di Carter, erano direttamente associate alle conquiste nel campo dei diritti umani, fondendo in un'unica realtà l'ambito interno e quello internazionale<sup>210</sup>.

Tuttavia l'atto che permise alla politica dei diritti umani di resistere e di perseverare – anche dopo la fine dell'amministrazione Carter – fu lo sviluppo di una burocrazia ad hoc; come scrisse Max Weber: «*burocracy is among those social structures which are the hardest to destroy*»<sup>211</sup>.

La chiave di volta della trasformazione burocratica della politica dei diritti umani fu la trasformazione dell'Office of Coordinator for Human Right and Humanitarian Affairs nell'Human Right and Humanitarian Affairs Bureau (HRHAB). Il PL 95-105 stabilì che la carica di "Coordinator" fosse trasformata in quella di "Assistant" dando di fatto vita ad una nuova agenzia governativa, affidata a Patricia Derian, impegnata da lungo tempo nei movimenti dei diritti civili e collaboratrice di Carter durante la campagna elettorale del 1976<sup>212</sup>. L'HRHAB – diviso in tre sezioni ulteriormente ripartite in linee funzionali e geografiche – avrebbe ereditato le funzioni dell'OCHRHA, focalizzandosi soprattutto sulla redazione degli *Human Rights Reports*

---

<sup>209</sup> Ivi, p.124.

<sup>210</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *Address to Nation on the State of the Union* (19 gennaio 1978).

<sup>211</sup> Weber, *Bureaucracy*, p.243.

<sup>212</sup> *Public Law 95-105* (17 agosto 1977), p.846.

da sottoporre al Congresso per decretare la prosecuzione o la cessazione degli aiuti economico-militari, come prescritto dai paragrafi 116 e 502B del FAA<sup>213</sup>.

Un altro importante pilastro della nuova “burocrazia dei diritti umani” fu l’Inter-Agency Group on Human Rights and Foreign Assistance, chiamato informalmente “The Christopher Group”<sup>214</sup>. Venne creato nell’aprile del 1977 dal National Security Council (NSC) per assicurarsi che la pianificazione della politica estera statunitense tenesse conto delle questioni riguardanti i diritti umani, nonché per occuparsi di pianificare gli aiuti alimentari internazionali ed amministrare l’Economic Support Fund<sup>215</sup>. Durante la presidenza Carter anche una commissione internazionale come l’Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) si ingrandì e venne potenziata, ma la sua dipendenza dalla politica statunitense – attenta sì agli impegni umanitari ma anche ai suoi obiettivi strategici – restò palese<sup>216</sup>.

Il Congresso restò comunque il principale organo in grado di influenzare la politica dei diritti umani in campo estero, sia in modo informale tramite pure pressioni politiche, sia formalmente con l’applicazione di emendamenti alle proposte dell’esecutivo. Le sezioni §116 e §502B del FAA avevano già garantito al Congresso il potere di negare l’assistenza economica e militare alle nazioni che – secondo i rapporti stilati dall’HRHAB – si fossero macchiate di consistenti violazioni ai diritti umani<sup>217</sup>. Tuttavia è vero che il Congresso aveva un controllo piuttosto limitato sui finanziamenti diretti agli altri governi: nell’anno fiscale 1976 gli Stati Uniti stanziarono \$24,9 miliardi attraverso 15 canali di finanziamento, ma solo 4 canali ed il 31% degli stanziamenti erano sottoposti a dibattito ed autorizzazione del Congresso. I restanti 11 canali ed il 69% degli stanziamenti erano invece gestiti da gruppi autonomi o semi-autonomi e da banche internazionali, sui quali il Congresso non poteva esercitare alcun tipo di

---

<sup>213</sup> Mower, *The United States, the United Nations*, p.179.

<sup>214</sup> Perché presieduto dal Vice Segretario di Stato Warren Christopher.

<sup>215</sup> Prima del 1979 l’Economic Support Fund era il Security Supporting Assistance. Il gruppo si riuniva mensilmente e contava circa una quarantina di membri provenienti dai Dipartimenti della Difesa, del Tesoro, dell’Agricoltura e del Commercio, nonché dall’NSC, dall’Agency for International Development e richiamando spesso gli “executives” statunitensi della Banca Mondiale e della Banca Interamericana per lo Sviluppo; Stuckey, *Jimmy Carter, Human Rights*, pp.118-19; Mower, *The United States, the United Nations*, p.180.

<sup>216</sup> Dykmann, *Philantropic Endeavors*, pp.266-67.

<sup>217</sup> Nel 1977 gli Stati Uniti finanziavano attivamente oltre 100 nazioni, che sarebbero diventate 154 nel 1979.

controllo<sup>218</sup>. Seppure esistessero forti gruppi di pressione all'interno del Congresso – come la Nicaragua Lobby – pronti a proteggere a spada tratta gli interessi di dittature in funzione anti-comunista o puramente economica, solo il 12% dei finanziamenti diretti agli stati dittatoriali alleati di Washington passò sotto l'approvazione Congresso<sup>219</sup>.

Per poter rendere più stringente il meccanismo del FAA, gli Stati Uniti sarebbero dovuti quindi riuscire ad influenzare le grandi istituzioni finanziarie internazionali come la Banca Mondiale, l'International Development Association e l'International Finance Corporation. I problemi non sarebbero stati pochi: per statuto tali istituti collegavano i propri prestiti solo a precondizioni economiche e non a quelle etiche, inoltre gli Stati Uniti non potevano contare né su di una schiacciante maggioranza di rappresentanti né sul diritto di veto al loro interno. Quando nel 1977 venne varata l'International Financial Institution Act, la sezione §701 reiterò gli obblighi definiti dalle sezioni §116 e §502B del FAA applicandoli a tali istituzioni<sup>220</sup>. Logicamente con tale azione gli Stati Uniti non avrebbero potuto legalmente modificare la linea di condotta di istituzioni indipendenti, ma avrebbero potuto influenzare gli amministratori delegati statunitensi ed istruirli ad opporsi a prestiti e finanziamenti alle nazioni che violavano consistentemente i diritti umani e a spingerli a fare pressioni sui loro colleghi non statunitensi affinché questi si adeguassero a tale linea di comportamento<sup>221</sup>. Certo almeno sulla carta, perché non sono poche le accuse rivolte agli Stati Uniti di dare un tacito sostegno proprio al finanziamento di nazioni che violano palesemente i diritti umani ma che rappresentano importanti interessi statunitensi<sup>222</sup>.

Carter stava stendendo quindi un programma organico per tentare di garantire un cambiamento radicale nella conduzione della politica estera statunitense, cercando di ottenere risultati concreti sul piano internazionale nonché la tanto bramata purificazione

---

<sup>218</sup> Mower, *The United States, the United Nations*, p.190.

<sup>219</sup> Ivi, p.190.

<sup>220</sup> Anche le proroghe erano le stesse, ad esempio la concessione di aiuti poteva essere garantita se fosse andata ad aiutare direttamente la popolazione bisognosa. Evans, *US Hegemony*, p.169.

<sup>221</sup> «*The United States Executive Directors of the institutions [...] are authorized and instructed to oppose any loan, any extension of financial assistance, or any technical assistance to any country [...] unless such assistance is directed specifically to programs which serve the basic human needs of the citizens of such country*». *Human rights and United States assistance policies with international financial institutions*, 22 U.S.C. § 262d.

<sup>222</sup> Chomsky, *La Washington Connection*, p.75.

dell'immagine pubblica degli Stati Uniti, riportandola «*on the side of the angels again, the way Jefferson prescribed, 200 years ago*»<sup>223</sup>.

## 2.7. L'ARMA PUNTATA SUGLI ALLEATI: SUCCESSI E FALLIMENTI DELLA POLITICA DEI DIRITTI UMANI DELL'AMMINISTRAZIONE CARTER

La politica dei diritti umani di Carter non portò ad eclatanti vittorie ma contribuì al miglioramento della situazione globale su molti livelli, come fece osservare il Deputy Assistant Secretary of State for Human Rights and Humanitarian Affairs Mark Schneider già nel 1977<sup>224</sup>. Innanzitutto, sosteneva Schneider, i diritti umani tornavano in prima pagina informando e mobilitando l'opinione pubblica statunitense e mondiale per poi trasportare tali temi sul tavolo della diplomazia internazionale<sup>225</sup>. In secondo luogo aumentava il "costo politico" della repressione, che doveva ora essere calcolato in termini di danno di immagine e di rischio di subire sanzioni. Molti governi dovettero ridurre le violenze – i risultati più evidenti furono la ricomparsa di molti desaparecidos argentini ed il rilascio di prigionieri politici indonesiani – altri si accontentarono semplicemente di rendere mediaticamente più accettabili le proprie violazioni<sup>226</sup>. Nelle sue memorie Brzezinski parlò di oltre 300 prigionieri politici rilasciati dal Perù e di circa 30.000 dall'Indonesia, di un calo del numero di desaparecidos in Argentina e di un miglioramento generale delle condizioni umanitarie in Brasile, Ecuador, Guinea, Niger, Ruanda, Swaziland e Sudan<sup>227</sup>.

A questo si aggiungevano tante piccole vittorie come l'aver fatto ottenere il permesso di ispezione a ONG – come la Croce Rossa, Amnesty International, l'International Commission of Jurist e l'International League for Human Rights – e la istruzione di processi a prigionieri politici in paesi che avevano sempre negato tali

---

<sup>223</sup> ABC News, *Commentary* (22 marzo 1977).

<sup>224</sup> Mower, *The United States, the United Nations*, pp.193-94. PPPUS: Jimmy Carter, *Universal Declaration of Human Rights Remarks* (December 6, 1978).

<sup>225</sup> Cassara, *U.S Newspaper Coverage of Human Rights in Latin America*, pp.478-86.

<sup>226</sup> Dal 1978 il Cile di Pinochet ridusse gli omicidi a seguito di sequestri ad opera della DINA, inscenando invece pretestuosi o finti conflitti a fuoco nel quale i dissidenti restavano uccisi. Pompei – Dal Bianco, *Diritti umani, diritti dei poveri*, p. 29.

<sup>227</sup> Brzezinski, *Power and Principles*, pp.128-29.

istanze e la firma di trattati sui diritti umani quali la Convenzione Americana sui diritti umani, la Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale, la Convenzione sui diritti politici delle donne e la *convenzione internazionale sui diritti economici sociali e culturali*<sup>228</sup>.

Importante – soprattutto per quell'elettorato di colore che tanto aveva contribuito alla vittoria di Carter – fu la dura posizione assunta rispetto alla Rhodesia ed al Sud Africa dell'apartheid. Carter ottenne la revoca dell'emendamento Byrd del 1971 il quale concedeva agli Stati Uniti di importare il cromo dalla Rhodesia, in piena violazione all'embargo imposto dall'ONU<sup>229</sup>. Riguardo al Sud Africa l'amministrazione ottenne invece il ritiro dei consiglieri militari, la cessazione delle attività congiunte di intelligence, la riduzione delle garanzie per gli investimenti attraverso la Export-Import Bank e il blocco dei visti a molte personalità sudafricane<sup>230</sup>. Queste decisioni vennero ampiamente pubblicizzate, così come l'avvio di ottime relazioni con l'associazione democratica africana Frontline States<sup>231</sup>.

Carter aveva abbracciato l'idea di difendere i diritti umani nel mondo attraverso il condizionamento degli aiuti economico-militari. Tuttavia dopo aver esaminato i meccanismi sottesi agli emendamenti §116 e §502B del FAA emerge un quadro piuttosto cupo. L'HRHAB si sarebbe impegnato a stilare un rapporto delle nazioni colpevoli di reati contro i diritti umani, il Congresso si sarebbe impegnato a votare per la sospensione degli aiuti, un voto che si sarebbe dovuto confrontare con la presenza di lobby congressuali e che sarebbe stato influenzato dall'importanza strategica di molte di queste nazioni, nonché annullato se fosse stata dimostrata la necessità umanitaria dell'aiuto per la popolazione o l'esistenza di "circostanze eccezionali". Se anche il Congresso avesse poi bloccato i finanziamenti congressuali non avrebbe poi potuto impedire lo stanziamento di fondi da parte di agenzie indipendenti e banche

---

<sup>228</sup> Tutte vennero firmate con le ovvie riserve sopracitate di rendere operativi tali trattati solo a seguito di un'implementazione legislativa aggiuntiva che rendesse tali trattati costituzionalmente accettabili. Tuttora la Convenzione internazionale sui diritti economici sociali e culturali, seppure firmata dal presidente Carter, non è stata ratificata dal Senato degli Stati Uniti. Buergetal, *International Human Rights*, pp.220-27.

<sup>229</sup> Dopo l'embargo imposto dall'ONU gli Stati Uniti persero il loro principale esportatore di cromo; l'emendamento Byrd era stato proposto affinché gli Stati Uniti potessero rifornirsi di cromo senza doversi rivolgere all'Unione Sovietica, unica fornitrice alternativa. Brzezinski, *Power and Principles*, p.140.

<sup>230</sup> Ivi, p.140.

<sup>231</sup> Ivi, p.143; Vance, *Hard Choices*, pp. 262-63.

internazionali che gli Stati Uniti non potevano o – secondo alcuni – non avevano interesse a bloccare.

Alla fine dei conti o il sistema non funziona o era stato pensato appositamente per garantire un'ampia libertà di movimento politico agli Stati Uniti, di certo l'opzione più logica. Se gli Stati Uniti avessero iniziato seriamente a negare gli aiuti economici e militari ai propri alleati responsabili di violazioni forse la situazione internazionale dei diritti umani sarebbe migliorata; di certo l'intero sistema di alleanze costruito dagli Stati Uniti sarebbe crollato come un castello di carte. §116 e §502B sono stati due simboli in grado di convogliare consenso e di recuperare gli Stati Uniti a quella dimensione di giustizia internazionale alla quale da sempre aspiravano, ma non furono mai pensate come leggi restrittive – contenendo in sé già i cavilli per poter essere aggirate – perché tale restrittività sarebbe stata deleteria per la condizione strategica e geopolitica di Washington<sup>232</sup>. Quello che ci resta da capire è se Carter, che usò ampiamente questa strategia, lo fece consapevole del fatto che ci avrebbe guadagnato in ritorno di immagine senza per questo danneggiare irrimediabilmente la posizione dei propri alleati violatori, o se lo fece sperando di poter in un qualche modo fare la differenza rispetto ai diritti umani nonostante tali scappatoie.

Tuttavia la politica dei diritti umani di Carter mostrò i suoi limiti in maniera palese quando l'amministrazione dovette confrontarsi con l'applicazione di sanzioni a partner commerciali o militari di notevole importanza geopolitica. Nella Repubblica Dominicana dell'autunno 1977, le pressioni dell'amministrazione Carter costrinsero Joaquin Balaguer e l'esercito a cedere la presidenza ad Antonio Guzman interrompendo di fatto un golpe. Tuttavia il rapporto sui diritti umani redatto dal HRHAB sembrava coprire la disastrosa situazione dei sindacati, ignorare i rapporti di Amnesty International ed assecondare Balaguer, il quale – pur sottoscrivendo campagne a favore dei diritti umani – ne rimaneva un violatore<sup>233</sup>. Stesso meccanismo in Bolivia, nella quale la popolazione viveva in condizioni critiche ma per la quale il rapporto del

---

<sup>232</sup> Evans, *US Hegemony*, p.169. In un memorandum dell'NSC tali provvedimenti vennero definiti «*intentionally incomplete and evasive*» e si raccomandava quindi una particolare attenzione nello stilare rapporti onesti e completi. Foreign Relations of the United States, 1977-80, Volume II, Human Rights and Humanitarian Affairs (FRUS II), *Memorandum From Jessica Tuchman* (24 gennaio 1977) p.10.

<sup>233</sup> Chomsky, *La Washington Connection*, pp. 268, 435.

HRHAB parlava di “infrazioni occasionali” e “notevoli progressi” in modo tale da giustificare la prosecuzione degli aiuti<sup>234</sup>. La stessa copertura fu offerta al regime anti-comunista paraguayano di Alfredo Stroessner – terra promessa delle multinazionali statunitensi grazie al lavoro coatto dei carcerati – garantita dall’amministrazione Carter, che proseguì gli aiuti economici ignorando di fatto le condanne di Amnesty riguardo l’uso della tortura e la riduzione in schiavitù degli indios<sup>235</sup>.

Un altro caso eloquente è la questione dell’assistenza militare statunitense all’Indonesia: la fornitura di equipaggiamento di addestramento – usato poi a scopo anti-insurrezionale – era iniziata durante l’amministrazione Ford e venne portata avanti dall’amministrazione Carter anche dopo l’invasione di Timor Est<sup>236</sup>. Furono in molti a sollevare critiche riguardo al rapporto instaurato con l’Indonesia: i rappresentanti Donald Fraser ed Helen Meyner (D-NJ) criticarono le forniture di armamenti mentre giornalisti ed attivisti denunciarono la presenza di consiglieri militari CIA e mercenari statunitensi al fianco delle truppe indonesiane contro il FRETILIN<sup>237</sup>. A queste accuse il Dipartimento di Stato rispose con generiche rassicurazioni riguardo la possibilità di una risoluzione pacifica con il FRETILIN ed alla possibilità che le pressioni di Washington avrebbero presto migliorato la situazione dei diritti umani in Indonesia, cosa che in seguito non accadde<sup>238</sup>.

Il caso argentino è di certo più complicato: il fatto che la nuova amministrazione Carter ponesse fortemente l’accento sulle questioni dei diritti umani preoccupò non poco la Giunta di Buenos Aires, soprattutto in un momento in cui stava subendo investigazioni periodiche da parte dello IACHR e di Amnesty International<sup>239</sup>. Contando sull’appoggio di molti membri del governo statunitense – tra cui l’Assistente del Segretario di Stato Terence Todman – la Giunta riuscì a convincere l’Assistente Segretario di Stato per i diritti umani Patricia Derian a visitare l’Argentina, ottenendo tuttavia solo di aumentare la risolutezza di quest’ultima nelle sue pesanti critiche contro

---

<sup>234</sup> Ivi, p. 149.

<sup>235</sup> Ivi, p.139.

<sup>236</sup> Tra i vari aerei commerciati l’A-4 era perfetto per attacchi al suolo a scopo anti-insurrezionale. Sulla vendita di armamenti ed aerei all’Indonesia: Chomsky, *La Washington Connection*, p.423; Wilson, *Arms sales record set in fiscal 1978*, p. A3. È da sottolineare che anche Gran Bretagna e Francia parteciparono alla vendita di materiale militare ed aerei ad attacco al suolo.

<sup>237</sup> Chomsky, *La Washington Connection*, p.215.

<sup>238</sup> Ivi, p. 209.

<sup>239</sup> Fu proprio l’investigazione in loco da parte di Amnesty International nel 1977 a valerle il Nobel.

il regime. Avvalendosi del §502B il Segretario di Stato Cyrus Vance dichiarò la riduzione degli aiuti militari all'Argentina per il 1978<sup>240</sup>, ma questo comportò di fatto un avvicinamento di Buenos Aires a Mosca: Mosca si sarebbe rifiutata di appoggiare alcune risoluzioni internazionali a danno dell'Argentina e si sarebbe stabilito un accordo commerciale tra le due nazioni. Nell'estate del 1978 il presidente della Export-Import Bank negò un prestito all'Argentina basandosi su motivazioni essenzialmente umanitarie, ma le forti pressioni economiche lo spinsero ad accettare la concessione del prestito nel settembre dello stesso anno. Già ad ottobre il Dipartimento di Stato ricominciava a parlare di buone speranze di miglioramento della situazione argentina e, a dicembre, l'assistenza venne ripristinata per preservare le relazioni con l'esercito argentino e per promuovere gli obiettivi statunitensi. Ma l'opinione pubblica non restò indifferente a questo fallimento: mentre le sanzioni venivano rimosse il giornalista James Goodsell parlava di abdicazione della politica dei diritti umani di fronte alle esigenze dell'economia internazionale<sup>241</sup>.

I fattori geopolitici tornarono con forza anche nella questione filippina ed in quella iraniana. Le Filippine di Marcos – segnate da decine di migliaia di arresti dopo l'applicazione della legge marziale nel 1977 e denunciate da Amnesty come utilizzatrici sistematiche di tecniche di tortura già nel 1976 – furono sì criticate pubblicamente dal Dipartimento di Stato ma ciò non impedì la firma di quattro accordi con Washington del valore di oltre \$41 milioni. Difficile non collegare questa “eccezione” al valore strategico della nazione che ospitava la Subic Bay Base e la Clark Air Force Base<sup>242</sup>.

Allo stesso modo l'Iran dello Shah Reza Pahlavi, considerato da Amnesty il principale violatore dei diritti umani al mondo, era forse il più generoso acquirente di materiale bellico statunitense (in soli cinque anni aveva superato i \$15 miliardi di acquisti in forniture militari). Quando visitò Teheran nel maggio del 1977 Vance affermò che gli Stati Uniti non avrebbero collegato la vendita di armi con il tema dei

---

<sup>240</sup> Gli aiuti militari vennero ridotti da \$32 a \$15 milioni; Chomsky, *Human Rights and American Foreign Policy*, p.75.

<sup>241</sup> James Nelson Goodsell, *US takes a friendlier attitude toward Argentina*, p.4. Per la questione Argentina: Chomsky, *La Washington Connection*, pp. 62-63; Dykmann, *Philanthropic Endeavors*, pp. 276-78.

<sup>242</sup> Chomsky, *La Washington Connection*, pp.255; Wright – Slavin – Butson, *Tread Not on Us, Filipinos Answer On Human Rights*, p. E4.



diritti umani<sup>243</sup>; lo stesso Carter diede pubblicamente il suo sostegno e la sua solidarietà allo Shah, considerandolo un alfiere della stabilità mediorientale<sup>244</sup>.

La campagna a favore dei dissidenti sovietici fu un altro baluardo della politica dei diritti umani di Carter. Oltre a continuare il sostegno per la libertà di emigrazione degli ebrei sovietici dalle zone di influenza di Mosca<sup>245</sup>, il presidente appoggiò incondizionatamente gli intellettuali perseguitati dal governo sovietico. Denunciò il trattamento riservato al fisico Andreij Sakharov, scrivendogli personalmente una lettera in cui lo rassicurava del fatto che non avrebbe abdicato alla sua politica di difesa dei diritti umani, fece rilasciare il matematico di origine ebraica Anatoly Sharansky e fece in modo che la commissione dei diritti umani dell'ONU ottenesse informazioni dal Cremlino riguardo la sorte dei dissidenti trattenuti. Infine, assieme a Mondale, incontrò personalmente lo scrittore dissidente Vladimir Bukovskij legittimando politicamente le posizioni dei dissidenti e provocando la reazione della stampa sovietica<sup>246</sup>.

L'impegno frenetico di Carter preoccupò non poco l'International Institute for Strategic Studies (IISS) il quale temeva che incoraggiare il dissenso e colpire al cuore gli argomenti di legittimazione di Mosca rischiassero di far naufragare i progetti di Distensione e di mettere a rischio gli stessi dissidenti sostenuti dal presidente<sup>247</sup>. Carter ci tenne a precisare tuttavia che Washington non stava in alcun modo interferendo nelle vicende interne di Mosca, ponendosi semplicemente come garante del rispetto di norme internazionali che Mosca aveva sottoscritto con lo Statuto dell'ONU e gli Accordi di Helsinki<sup>248</sup>.

Tale impegno appare tuttavia sbilanciato a favore dei dissidenti sovietici – che si prestavano ad essere ottime armi mediatiche – rispetto ai dissidenti dei paesi che

---

<sup>243</sup> Morris, *Vance says US won't link rights to Iran arms sales*, pp.1-2.

<sup>244</sup> Reid, *Rioters paralyze Tehran*, p.1-2; Branigan, *Vance Indicates Rights Issue, p.A1*; Bill, *Iran and the Crisis of '78, Foreign Affairs*. Vance scrisse che sia Carter, che Brzezinski che Brown erano consapevoli che le violazioni dello Shah avrebbero reso difficile la sopravvivenza dei rapporti di sicurezza tra Teheran e Washington; Vance, *Hard Choices*, p.316.

<sup>245</sup> Le pressioni di Carter valsero la fuoriuscita di 118.591 ebrei sovietici.

<sup>246</sup> Altri importanti dissidenti furono Aleksandr Ginzburg, Valentin Moroz, Eduard Samuilovich Kuznetsov, Mark Dymshits, Jurij Orlov e Georgiy Vins, a cui fu permesso di emigrare con la moglie ed i cinque figli.

<sup>247</sup> Per il rischio corso dai dissidenti sovietici in seguito alle manovre di Carter: Bourne, *Czech dissident attacks Carter rights pressure*, p.9.

<sup>248</sup> L'ambasciatore sovietico a Washington Anatoly Dobrynin rispose causticamente che le rispettive nazioni avessero standard differenti: «*He claimed that no one was deprived of a job in the Soviet Union, and that there was no discrimination against women*». Carter, *Keeping Faith*, p.146.

abbiamo appena analizzato. Come vedremo, questa dottrina dei “due pesi, due misure” si replicherà a svantaggio anche dei dissidenti della Repubblica Popolare Cinese, ignorati, minimizzati e non pubblicamente difesi dall’amministrazione Carter, una minimizzazione che porterà la stessa Mosca sul piede di guerra<sup>249</sup>.

La politica dei diritti umani era certo un ottimo pilastro per ricompattare i Democratici, per attirare un’opinione pubblica che cercava un rinnovamento etico di Washington, per ripristinare quell’autorità morale che sta alla base dell’autorità politica internazionale, ma di certo confliggeva con i bisogni basilari di una grande nazione, soprattutto di una con un carattere così spiccatamente imperiale quali erano gli Stati Uniti d’America: bisogno di difendere la propria economia e di commerciare, bisogno di garantire le relazioni diplomatiche e bisogno di garantire la propria sicurezza<sup>250</sup>. Nel quadro geopolitico della Guerra Fredda, la difesa dei diritti umani diventava «*a weapon aimed primarily at allies*»<sup>251</sup>, perché obbligava Washington ad agire con più determinazione proprio contro quei governi la cui condizione di violatori era spesso legata agli interessi geopolitici statunitensi. Incarnando la quintessenza della Realpolitik il rappresentante democratico Stephen Solarz dello Stato di New York affermò che alcuni regimi repressivi fossero vitali per gli interessi geopolitici statunitensi<sup>252</sup>, un’idea sulla quale si poteva chiaramente innestare il concetto – condiviso anche da Carter – che un governo repressivo filo-statunitense sarebbe stato più facilmente convertibile in una democrazia rappresentativa rispetto ad un governo repressivo di stampo comunista. Carter di certo comprendeva la necessità strategica del sostegno a tali realtà, ma rimaneva convinto che Washington avrebbe dovuto redarguire chi sbagliava, in modo da incoraggiare un cambiamento politico interno<sup>253</sup>. Il cosiddetto “approccio caso per caso” proposto del Segretario di Stato Vance si adattava ad una simile politica, cercando

---

<sup>249</sup> L’URSS protestava apertamente sentendosi colpita dalla politica dei diritti umani di Carter anche nel momento in cui stava cercando di adeguarvisi – anche a seguito degli Accordi di Helsinki e di Belgrado –, ben comprendendo le ragioni geopolitiche che soggiacevano a tale silenzio nei confronti di Pechino. FRUS II, *Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency* (21 marzo 1977), p.67-68.

<sup>250</sup> Vincent, *Human Rights and International Relations*, pp.132-37

<sup>251</sup> Da un articolo di Newsweek dell’11 dicembre 1978; Walker, *National Security and Core Values in American History*, p.189.

<sup>252</sup> *Renewed Concern for Democracy and Human Rights*, p.24. Brzezinski sottolineò anche i timori di un possibile “colpo di frusta” in America Latina, dove molti Stati autoritari avrebbero potuto costituire un fronte unito contro le ingerenze statunitensi minando l’impalcatura geopolitica statunitense. Brzezinski, *Power and Principle*, p.128.

<sup>253</sup> Carter, *Keeping Faith*, p.143.

di comprendere le priorità e le capacità di ogni paese per determinare la portata dei cambiamenti politici da richiedere a tali governi<sup>254</sup>.

Una simile politica di certo presta il fianco alle critiche di chi ritiene l'azione di Carter come poco stringente perché troppo 'giustificatrice', dall'altro ridava fiato a regimi – come quello iraniano o quello argentino – che sostenevano di dover indulgere in simili violazioni solo in quanto impegnati in vere e proprie guerre sporche<sup>255</sup>. Come l'Unione Sovietica era pronta a stringere un patto commerciale con l'Argentina anticomunista per non dover subire le pressioni statunitensi rispetto alle importazioni di grano, gli Stati Uniti di Carter dovettero accettare di rimanere alleati con regimi profondamente compromessi dal punto della violazione dei diritti umani per non perdere i propri avamposti strategici sparsi in giro per il mondo, dal Sud-America al Medio Oriente fino ad arrivare al Pacifico<sup>256</sup>.

Allentare le sanzioni ed usare una politica flessibile nei confronti dei violatori dei diritti umani più che un'abdicazione dei propri scopi era una manovra politica necessaria e calcolata per difendere comunque quegli "interessi vitali" senza i quali la supremazia morale ricercata da Carter non sarebbe valsa a molto nel confronto internazionale.

Tirando le somme la politica dei diritti umani dell'amministrazione Carter potrebbe essere definita ingenerosamente come fallimentare, non essendo riuscita a garantire né un'applicazione sistematica e coerente delle proprie politiche umanitarie a livello globale, né una pressione sufficientemente forte e prolungata per mutare definitivamente le politiche di violazione di molti stati sui quali Washington stava agendo<sup>257</sup>. Rifiutando tuttavia la teoria del fallimento programmato a vantaggio

---

<sup>254</sup> Vance, *Address by the Honorable Cyrus Vance Secretary of State before the University of Georgia; United States Foreign Assistance Program* (24 febbraio 1977).

<sup>255</sup> Il rappresentante iraniano alle Nazioni Unite affermò «*We all live on the same planet, but we are not all contemporaries*»; in modo meno sibillino, il presidente Videla affermò: «*You must realize that we are in a bloody, dirty war that others have thrust upon us. People sipping scotch in the safety of their homes in Los Angeles or Washington are not in the best position to judge us*»; Mower, *The United States, the United Nations*, pp. 93-94, 112.

<sup>256</sup> Donald Fraser (D-MN) era invece convinto che appoggiare regimi fascisti e repressivi, senza un appoggio popolare in grado di assicurare loro continuità e durezza, avrebbe solo contribuito a far perdere il supporto mondiale a Washington e a smentire proprio quei valori fondamentali che lo stesso Carter sosteneva di voler ritrovare. Ivi, p.102.

<sup>257</sup> Brzezinski fece notare come la politica di Carter era ben più efficace in Stati piccoli – i quali difficilmente avrebbero potuto resistere alle pressioni di Washington – piuttosto che sull'Unione Sovietica o sui suoi stati satelliti. Brzezinski, *Power and Principle*, p.144.

dell'imperialismo capitalista<sup>258</sup>, trovando una sincera devozione al tema umanitario da parte dell'amministrazione e riconoscendo l'ottenimento di qualche seppur non spettacolare successo, preferirei parlare – piuttosto che di fallimento – di incompletezza.

L'amministrazione Carter tentò di migliorare le condizioni dei diritti umani nel mondo, forse perché sperava in un mondo migliore, di certo perché era convinto che una simile trasformazione avrebbe avvantaggiato gli Stati Uniti, avrebbe portato ad un lento ma inesorabile miglioramento delle condizioni di vita nei regimi repressivi alleati ed avrebbe colpito al cuore le strutture repressive dei paesi socialisti. Nel fare questo Carter non riuscì ad elaborare una strategia stringente e finì con l'usare strutture nate sotto l'amministrazione Nixon – come gli emendamenti del FAA – che erano più utili a fare il doppio gioco che ad apportare vere modifiche all'impianto internazionale. Una nuova politica fatta di incentivi piuttosto che di sanzioni – auspicata dall'ambasciatore statunitense in Argentina Raul Castro<sup>259</sup> – non riuscì mai a dispiegarsi e Carter non volle mai rischiare che quelle “armi puntate contro gli alleati” sparassero veramente, comportando così la fuga di paesi alleati o neutrali in orbita sovietica.

## 2.8. FIVE-STARS RED FLAG: LE VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI IN CINA DALLA NASCITA DELLA REPUBBLICA A DENG XIAOPING

Quando Amnesty International dipinse l'Iran come il paese con più violazioni dei diritti umani all'attivo nel mondo, di certo non aveva preso in considerazione la Cina nella quale – sino dall'instaurazione del regime comunista – le violazioni ai diritti umani erano divenute la norma. Sullo sfondo della rapida e a tratti drammatica modernizzazione – incarnata nel primo Piano Quinquennale e nel Grande Balzo in Avanti<sup>260</sup> – Mao lanciò una lunga serie di campagne per colpire gli elementi

---

<sup>258</sup> Secondo Chomsky il moralismo di Carter non fece altro che esacerbare il clima della Guerra Fredda, aprendo tuttavia la possibilità per Washington di poter mascherare nuove iniziative estere come interventi umanitari, in grado così di estendere il proprio impero capitalista. Chomsky, *La Washington Connection*, p.64.

<sup>259</sup> Ivi, p.63.

<sup>260</sup> Il risultato fu la totale nazionalizzazione delle industrie e la creazione – nell'ambito della riforma agraria – delle *rénmìn gōngshè* (comuni agricole); seppure inizialmente il nuovo modello di sviluppo ebbe un grande successo, una pianificazione miope e lo storno di ingenti risorse per finanziare il costosissimo programma nucleare portò ai cosiddetti “Tre anni di catastrofi naturali” che portarono alla morte per fame di oltre 15 milioni di cinesi. *Population and Development Review*, *Demographic*

controrivoluzionari ancora presenti nel paese. Nel 1957 la “campagna contro la destra” portò al licenziamento e all’incarcerazione di oltre mezzo milione di intellettuali e funzionari del PCC, nonché del maresciallo Peng Dehuai – subito sostituito da Lin Piao – colpevole di aver criticato il Grande Balzo in Avanti<sup>261</sup>. Una simile manovra non aveva solo messo in chiaro che nella RPC non fossero garantiti i diritti di libero pensiero ed espressione, ma aggiungeva la beffa che ad essere condannati furono proprio coloro che – nell’ambito della precedente “campagna dei cento fiori” – avevano espresso critiche alla politica del Partito come lo stesso Comitato Centrale aveva specificatamente richiesto. Era iniziata la battaglia contro i «nemici senza fucile» gli oppositori della società civile che spaventavano più delle armate straniere.

Sin dal 1949 – con l’avvio della propaganda per l’ateismo – anche la libertà di culto venne sistematicamente negata su tutto il territorio cinese e il cristianesimo fu la religione che pagò maggiormente per la sua compromissione con l’occidente capitalista ed imperialista<sup>262</sup>. Alla nascita della Repubblica Popolare Cinese, in Cina i soli cattolici erano oltre 3,5 milioni, con poco meno di 15.000 membri del clero, dotati di un incredibile rete di strutture impegnate in opera di carità, di istruzione e di evangelizzazione, una rete che inquietava il PCC riguardo alle potenziali di infiltrazione controrivoluzionaria<sup>263</sup>; a questi si aggiungeva poi la presenza di anglicani, luterani e quella dei famosi missionari di Maryknoll. Ad occuparsi della questione religiosa furono l’Amministrazione Statale per gli Affari Religiosi (ASAR) e l’Ufficio Affari Religiosi (UAR)<sup>264</sup>: nell’ambito delle varie campagne rivoluzionarie le strutture vennero confiscate, le manifestazioni di fede proibite, i sacerdoti stranieri espulsi e quelli cinesi inquadrati nelle Associazioni Religiose Patriottiche controllate dal Partito o incarcerati in uno dei tanti laogai<sup>265</sup>.

---

*Consequences of the Great Leap Forward in China's Provinces*, pp.639-70; Becker, *La rivoluzione della fame*, pag.53.

<sup>261</sup> Respinti, *Gli Artigli del Dragone*, p.42.

<sup>262</sup> In una vignetta propagandistica della RPC un vescovo era rappresentato con un vestito a stelle-e-strisce e con il simbolo del dollaro sulla mitria; Fazzini, *Il libro rosso dei martiri cinesi*, p.64.

<sup>263</sup> Si possono contare oltre duemila strutture educative, mille strutture mediche, 2500 tra seminari e scuole di catechesi, 250 orfanotrofi, 32 tipografie che stampavano più di cinquanta tra giornali e riviste. Ivi, p.244.

<sup>264</sup> Nati rispettivamente nel 1950 e nel 1951 dal Dipartimento del Fronte Unico (DFU), la cui ‘Sezione 2’ già si occupava di questioni religiose.

<sup>265</sup> Fazzini, Ivi, p.74-76.

Anche il buddismo tibetano fu bersaglio delle politiche antireligiose cinesi. Sin dalla riannessione del Tibet alla RPC nel 1950 e dalla firma dell'Accordo dei Diciassette Punti, erano nati svariati nuclei di guerriglia anti-cinese, molti dei quali con l'appoggio diretto e indiretto di Unione Sovietica e Stati Uniti<sup>266</sup>. Alla guerriglia l'RPC rispose con la repressione militare e l'immigrazione di massa di cinesi di etnia Han in Tibet, il che portò all'acuirsi del conflitto, alla rivolta di Lhasa ed alla fuga del Dalai Lama in India. La Rivoluzione Culturale - la cui reazione più formidabile fu la Rivolta di Nyemo del 1968-69, repressa nel sangue - proibì ogni forma di culto, portò all'arresto ed all'uccisione di molti sacerdoti, alla distruzione di templi, alla disintegrazione del sistema sociale sotteso all'organizzazione templare del Tibet ed acuì profondamente le divisioni tra tibetani e cinesi Han<sup>267</sup>.

Pure i musulmani subirono le stesse persecuzioni, seppure fossero fortemente integrati nel sistema nazionale con l'Associazione Islamica Cinese, guidata dal movimento *Ikhwan wahhabita*, il quale aveva sposato le idee marxiste e rivoluzionarie. Di certo al cambiamento di rotta contribuì anche la crisi del movimento *Ikhwan* ed il rinnovato peso del movimento *Salafiyya*, che rifiutava la compromissione politica e la collaborazione con lo stato e che divenne la tendenza preponderante nell'etnia Hui<sup>268</sup>. Ai più integrati Hui si aggiungevano poi gli Uiguri di lingua turca, nella parte occidentale dello Xingyang, sempre recalcitranti all'imposizione del governo del RPC<sup>269</sup>. Durante la Rivoluzione Culturale l'Associazione Islamica Cinese venne sciolta, gli imam perseguitati, i credenti costretti a mangiare maiale e a subire violenze inaudite come le repressioni contro le formazioni politiche Uigure ed i massacri indiscriminati di cinesi

---

<sup>266</sup> Con questo documento il Tibet riconosceva la sovranità cinese sul territorio in cambio di garanzie di autonomia regionale e salvaguardia della cultura locale. Se l'Unione Sovietica forniva un puro sostegno morale alle rivendicazioni della guerriglia, gli Stati Uniti andarono oltre: il *Tibetan Program* - avviato dalla CIA nel 1951 - si occupò di fornire aiuti economici e militari, inviare agenti di supporto e garantire addestramento ai membri del Chushi Gangdruk. Office of the Historian, *Status Report on Tibetan Operations* (9, 26 gennaio 1968).

<sup>267</sup> Tra le forme sociali abolite dall'RPC vi fu la certamente controversa condizione servile della popolazione assoggettata ai templi, abolita nel 1959 e mai più ripristinata. Goossaert - Palmer, *The Religious Question in Modern China*, pp.360-62.

<sup>268</sup> Gli Hui erano l'unica minoranza nazionale definita unicamente dall'appartenenza religiosa. Etnicamente simili agli Han, gli Hui praticavano un islam molto diverso da quello internazionale o quello degli Uighuri. Negli anni '50 Il PCC usò gli Hui come mediatori culturali per entrare in contatto con le potenze islamiche mediorientali e del sud-est asiatico. Ivi, pp.374-77.

<sup>269</sup> Nel 1954 ci fu il tentativo di creare una repubblica islamica e - tra gli anni '60 e '70 - l'Unione Sovietica appoggiò la resistenza nazionale del Partito Marxista Rivoluzionario del Popolo del Turkestan dell'Est. Ivi, p.378.

Hui: la città hui di Shadian, ad esempio, venne addirittura bombardata dall'aviazione militare cinese<sup>270</sup>.

Con l'uscita di *The Gulag Archipelago* di Aleksandr Solzhenitsyn nel 1973, l'opinione pubblica statunitense e mondiale conobbe l'inquietante realtà dei campi di lavoro correttivi sovietici, ma ci sarebbe voluto ancora molto tempo prima che venisse alla l'esistenza dei loro corrispettivi cinesi, i laogai<sup>271</sup>. I primi regolamenti formali dei laogai furono elaborati nel 1952 assieme ad esperti sovietici ma furono messi in atto solo il 26 agosto 1954, con lo scopo precipuo di riformare criminali e controrivoluzionari rieducandoli con l'indottrinamento ed i lavori forzati<sup>272</sup>. Per farsi un'idea della portata del fenomeno laogai basta confrontarsi col numero degli internati, mai reso ufficiale e quindi solo stimabile, comunque compreso - secondo la *Laogai Research Foundation* - tra i 40 ed i 50 milioni di persone dagli anni cinquanta ad oggi<sup>273</sup>. Padre Huang, sacerdote cattolico internato in un laogai, stimò che nel periodo della sua lunga prigionia - dal 1955 al 1980 - i campi di lavoro e le prigioni cinesi accolsero oltre sei milioni di prigionieri politici<sup>274</sup>. Secondo alcune stime, considerando 18-20 milioni di internati durante la Rivoluzione Culturale ed un tasso di mortalità del 7-8% - ricavato dai Gulag sovietici, le cui condizioni tuttavia erano di molto migliori di quelle dei laogai - si potrebbero calcolare circa un milione e mezzo di vittime all'anno<sup>275</sup>. I racconti degli internati danno uno spaccato di vita ai limiti dell'irreale: sovrappopolazione, turni di lavoro superiori alle dodici ore, il cibo insufficiente e combattuto fra i vari internati sviluppando una competizione inumana per le risorse che si risolveva in furti, scippi, risse ed addirittura violenze sessuali fra i detenuti<sup>276</sup>. I prigionieri venivano raccolti in gruppi periodicamente riorganizzati, costretti a periodiche sedute di accuse pubbliche e incastrati in un sistema di delazione sistematica in modo da rompere ogni relazione interpersonale tra gli internati i quali talvolta

---

<sup>270</sup> Ivi, pp.372.

<sup>271</sup> Come 'GuLAG' derivava dalla contrazione di *Glavnoe Upravlenie Ispravitelno-trudovyykh LAGerej* ossia "direzione principale dei campi di lavoro collettivi", la parola *laogai* era la contrazione di *laodong gaizao* ossia "riforma attraverso il lavoro".

<sup>272</sup> Respinti, *Gli artigli del dragone*, p.116.

<sup>273</sup> Cipriandi, *Il libro nero della Cina*, p.71.

<sup>274</sup> Fazzini, *Il libro rosso dei martiri cinesi*, p.85.

<sup>275</sup> Respinti, *Gli artigli del dragone*, p.94.

<sup>276</sup> Wu, *Laogai*, p.85; Fazzini, *Il libro rosso dei martiri cinesi*, p.47, 85, 91.

preferirono affrontare il suicidio<sup>277</sup>. Oltre alla detenzione e all'indottrinamento, i lavori forzati in campi di lavoro agricoli o in prigioni industriali erano l'attività centrale del campo, avendo come scopo quello di moltiplicare la produttività della Cina per portare il paese a livello delle grandi potenze industriali occidentali<sup>278</sup>. Seppure di prim'acchito i risultati non fossero entusiasmanti, la produttività dei laogai crebbe a dismisura e - con il passare del tempo - la Cina poté prima soddisfare le richieste del suo mercato interno per poi lanciarsi sui mercati internazionali con delle industrie-carceri che sfruttavano una manodopera a costo zero costantemente rinnovata dai continui arresti per ragioni politiche.

Ma i laogai non furono l'unico genere di internamento concepito dalla RPC: oltre alla famosa prigione di Quincheng - l'unica senza lavoro forzato e controllato direttamente dal leader del PCC<sup>279</sup> - spiccano gli ospedali psichiatrici come quello di Ankang. Ricerche degli ultimi anni hanno evidenziato come l'RPC fece uso dell'idea di «malattia politico-mentale» per poter identificare molti dissidenti come semplici casi psichiatrici da poter rinchiudere in strutture sanitarie, idea già ampiamente sviluppata nella Unione Sovietica<sup>280</sup>.

Tuttavia il punto più basso per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani in Cina è probabilmente rintracciabile nel periodo della Rivoluzione Culturale, nel quale le libertà personali, religiose e le garanzie dei prigionieri dei laogai conobbero un ulteriore crollo. Il fallimento del Grande Balzo in Avanti ed il ritorno ad una politica di incentivi materiali e di liberalizzazione economica spinse Mao a riproporre una nuova rivoluzione contro le stesse strutture burocratiche del PCC, lanciando il popolo in una campagna politica atta a restituire la vitalità rivoluzionaria contro il burocraticismo e le forze controrivoluzionarie celate nel Partito e nel popolo, fungendo da arma per una lotta di potere atta ad abbattere potenti rivali di Mao come Luo Ruiqing e Peng Zhen<sup>281</sup>.

---

<sup>277</sup> Fazzini, *Il libro rosso dei martiri cinesi*, p.77-78, 99.

<sup>278</sup> Ivi, p.91.

<sup>279</sup> A Quincheng furono rinchiusi i funzionari del KMT ed alcuni prigionieri politici di altissimo livello tra cui la moglie di Mao Zedong, Jian Qing. Wu, *Laogai*, p. 42.

<sup>280</sup> Cipriandi, *Il libro nero della Cina*, pp.75-77.

<sup>281</sup> Luo Ruiqing era capo di stato maggiore, capo della Polizia Armata del Popolo, ex Ministro della Pubblica Sicurezza e poteva contare sull'appoggio di membri importanti del Partito come il sindaco di Pechino e membro del Politburo Peng Zhen. L'attacco propagandistico all'opera teatrale "La destituzione di Hai Rui" fu un modo per colpirne l'autore - Wu Han - vice-sindaco di Pechino, in modo da screditare a catena sia Peng Zhen che Luo Ruiqing.



Garantita l'impunità per le proprie azioni e spinti dalla moglie di Mao a saccheggiare i depositi di armi dell'esercito, le Guardie Rosse - gli esecutori materiali della Rivoluzione - si esibirono in pestaggi, omicidi, torture, umiliazioni pubbliche, confische, furti, distruzioni di luoghi religiosi a danno di fedeli religiosi, di educatori, intellettuali e di chiunque venisse semplicemente additato come controrivoluzionario. Nelle "Adunanze di critica ed investigazione" la comunità cittadina, o i nuclei lavorativi di fabbriche e campi, erano spinti - talvolta obbligati - ad accusarsi l'un l'altro di compromissione con movimenti controrivoluzionari o di essere troppo borghesi: gli accusati erano costretti a subire infinite umiliazioni pubbliche, interrogatori e torture e, nel peggiore dei casi, l'internamento in un laogai. Non furono pochi coloro che, a seguito di queste snervanti pressioni, si tolsero la vita<sup>282</sup>. Per trovare, interrogare e punire fantomatici controrivoluzionari, le Guardie Rosse arrivarono a prendere d'assalto gli ospedali ed addirittura i laogai, interrogando torturando ed uccidendo gli stessi prigionieri<sup>283</sup>. Di certo i casi di massimo orrore furono rintracciati dal giornalista comunista Zheng Yi, che nel 1983 scoprì che nella contea di Wuxuan, le Guardie Rosse avevano praticato cannibalismo punitivo e rituale ai danni dei nemici della rivoluzione<sup>284</sup>.

La fine della Rivoluzione Culturale di certo eliminò le più deleterie forme di negazione dei diritti umani ma non portò a visibili miglioramenti rispetto al trend iniziale: il funerale di Zhou Enlai e la repressione delle proteste di piazza Tiananmen dell'aprile del 1977 avrebbero mostrato ancora la posizione del PCC rispetto alla libertà di espressione e alle modalità di intervento poliziesco. La morte di Mao, l'arresto della Banda dei Quattro e la salita al potere di Hua Guofeng avrebbero presto determinato un cambio di rotta, incarnato nella figura del vice-presidente di Hua: Deng Xiaoping. Questo passaggio di consegne - che sarà ben spiegato nel capitolo successivo - preluse ad una fase di trasformazioni incredibili della Repubblica Popolare Cinese ed un miglioramento della generale condizione dei diritti umani. «*In occidente*» disse Harry Wu «*molti credono che le riforme economiche di Deng Xiaoping siano i primi raggi di*

---

<sup>282</sup> Juishueh, *Diario di Fuga dalle Guardie Rosse*, pp.12-17, 51; Fazzini, *Il libro rosso dei martiri cinesi*, pp. 23, 151.

<sup>283</sup> Juishueh, *Diario di Fuga dalle Guardie Rosse*, p.43; Fazzini, *Il libro rosso dei martiri cinesi*, pp.99-100.

<sup>284</sup> Respinti, *Gli Artigli del Dragone*, p.100.

*libertà che splendono sull'orizzonte cinese»*<sup>285</sup>, tuttavia la realtà dei fatti è diversa: Deng certo chiuse la caotica fase della rivoluzione permanente ma non cambiò nulla del sistema repressivo cinese, mitigando l'arbitrarietà generale semplicemente per meglio sistematizzarla ed istituzionalizzarla.

La parabola politica di Deng si era aperta con la riabilitazione di molte vittime della Rivoluzione Culturale<sup>286</sup>, con gli slogan “*riforma e apertura*” e “*pensare e risolvere le cose con la propria testa*”, con l'appoggio al diritto di lamentela delle masse nonché con un richiamo alla necessità di una liberalizzazione economica che avrebbe potuto garantire un tornaconto personale ai singoli lavoratori, una tendenza che spinse molti occidentali ad auspicare l'inizio di un processo di democratizzazione in tutta la Cina<sup>287</sup>. Tuttavia Deng non era dell'avviso che il concetto di liberismo fosse indissolubilmente legato a quello di democrazia e continuò a credere che il partito unico fosse l'unico baluardo contro il ritorno all'anarchia, concedendo sì spazi di manovra al popolo, ma senza concedere che l'egemonia del PCC potesse essere messa in discussione<sup>288</sup>.

Il rilassamento delle pratiche repressive nei confronti della religione era iniziato molto timidamente già durante le trattative con Nixon, ma con Hua e Deng si poterono osservare dei miglioramenti più evidenti<sup>289</sup>. L'obiettivo marxista della “scomparsa della religione” venne prima posticipato e poi rianalizzato, riconsiderando invece il ruolo positivo che le religioni avrebbero potuto svolgere in ambito sociale, logicamente sotto l'egida e la guida del Partito Comunista<sup>290</sup>. Nel 1978 l'XI Congresso del PCC ripristinò quindi la libertà di culto, subordinandola alle direttive del Dipartimento del Fronte Unico (DFU) e – dal 1979 – dell'Ufficio Affari Religiosi: questi avrebbero dovuto reintegrare i leader religiosi ed incoraggiare una nuova politica improntata alle buone

---

<sup>285</sup> Wu, *Laogai*, pp.142-43

<sup>286</sup> Nel 1979 quasi il 99% dei cinesi denunciati ed internati sotto accusa di essere dei controrivoluzionari, venne rilasciato. Ivi, p.32.

<sup>287</sup> Mann, *About Face*, p.328.

<sup>288</sup> Kissinger, *Cina*, p.304; Mann, *About Face*, p.329.

<sup>289</sup> Le prime ‘timide’ mosse furono la liberazione del vescovo Walsh durante la visita di Nixon, la riapertura della cattedrale di Pechino durante la visita dell'onorevole Vittorino Colombo (Democrazia Cristiana) nel 1972 e la liberazione di alcuni cristiani dai laogai in occasione del 25° anniversario della fondazione della RPC (1974). Fazzini, *Il libro rosso dei martiri cinesi*, p.248.

<sup>290</sup> Goossaert – Palmer, *The Religious Question in Modern China*, p.323. Nei primi anni '80 la critica marxista alla religione come “oppio dei popoli” venne contestualizzata come rivolta all'ambito tedesco del XIX secolo e non come condizione esistenziale. Yang Fenggang, *Between Secularist Ideology and Desecularizing Reality*, pp.23-25.

relazioni con questi e con le rispettive associazioni dei credenti le quali dovevano essere tuttavia registrate e sorvegliate a livello nazionale, provinciale e locale. Nel 1980 tali associazioni vennero istituzionalizzate a livello nazionale e poste sotto un più stretto controllo statale, che si concretizzava anche nella scelta statale dei leader religiosi e nella persecuzione delle attività religiose illegali tramite l'Ufficio della Pubblica Sicurezza<sup>291</sup>.

In Tibet il PCC allentò le restrizioni religiose, accettò il rifiorire dei templi buddhisti, delle cerimonie e dei pellegrinaggi, e cercò inutilmente di trovare un compromesso col governo in esilio del Dalai Lama, continuando una politica di maggiore tolleranza da un lato e – dall'altro – con il tentativo di annichilire le basi sociali sulle quali si basava la religione promuovendo lo sviluppo economico della regione<sup>292</sup>. Anche la componente islamica venne riabilitata, con risarcimenti e ricostruzioni alle vittime degli eccessi della Rivoluzione Culturale, la riapertura delle moschee e di scuole e case editrici di matrice musulmana, la concessione della libertà di culto e della possibilità di visitare La Mecca. La componente Uigura trovò invece nelle riforme la spinta per ricostituire la propria unità e riorganizzare una nuova resistenza contro Pechino<sup>293</sup>. Anche per i cristiani ci fu un notevole miglioramento della situazione: continuò la scarcerazione di molti credenti, riaprirono svariati luoghi di culto e nel Natale del 1979 fu concesso di effettuare celebrazioni religiose in tutte le chiese del paese, riaperte per l'occasione<sup>294</sup>. La Cina post-maoista aveva capito quanto dannosa fosse stata la campagna anti-religiosa: aveva disgregato il popolo cinese, aveva aumentato la disaffezione nei confronti del Partito, aveva limitato i contatti privati con le realtà estere e minato l'immagine dell'RPC sul campo internazionale. Deng non aveva affatto concesso la libertà religiosa, aveva semplicemente creato un sistema di controllo religioso attraverso le nuove associazioni nazionali che rendeva più semplice

---

<sup>291</sup> Le associazioni riconosciute erano l'Associazione Cinese Buddista, l'Associazione Cinese Taoista, l'Associazione Cinese Islamica e l'Associazione Cinese Protestante e Cattolica, quest'ultima articolata nella Conferenza Nazionale dei Vescovi (Cattolici), nella Commissione Amministrativa Nazionale della Chiesa Cattolica e nel Concilio Cristiano Cinese. Goossaert – Palmer, *The Religious Question in Modern China*, p.330.

<sup>292</sup> Il livello di tolleranza del PCC nei confronti del buddhismo dipese non poco dalle scelte dei rispettivi rappresentanti di partito locali. La fioritura dei monasteri fu incredibile ma, nella maggior parte dei casi, non fu un vero ritorno alle origini: la mancanza di vaste proprietà terriere e di una casta servile liberata dal PCC nel 1959 limitò il numero di monaci e li costrinse a sviluppare attività economiche di sostentamento. Ivi, p.362.

<sup>293</sup> Goossaert – Palmer, *The Religious Question in Modern China*, pp.372-73, 378.

<sup>294</sup> Fazzini, *Il libro rosso dei martiri cinesi*, p.167-68.

la repressione del dissenso su base religiosa da un lato e che migliorava comunque la percezione internazionale della Cina. «*La libertà religiosa*» scrisse Marco Respinti «non è un diritto innato nella persona ma una concessione dello Stato regolamentata dal Partito»<sup>295</sup>

Anche la riforma della giustizia elaborata tra il 1979 ed il 1980 – incarnata nel famigerato Criminal Procedure Law (CPL79) – e percepita in quegli stessi anni dagli esperti occidentali come un adeguamento della Cina alle norme di “uguaglianza legale”, nascondeva uno scopo di controllo dell’ordine pubblico<sup>296</sup>. Improntato alla tradizione cinese dello “*zhongxingzhuyi*”, ossia della durezza della pena, e dello “*zhengfa xitong*” – letteralmente “sistema politico-legale” – il nuovo sistema di giustizia diveniva un mezzo con cui colpire criminali da un lato e dissidenti dall’altro, prevenendo la mobilitazione politica di contestatori, colpendo individui ritenuti pericolosi per il PCC o per il nuovo corso politico improntato alla modernizzazione del paese, accusandoli, tramite l’articolo 90, del reato di controrivoluzione<sup>297</sup>. Per quanto si sia assistito ad una normalizzazione rispetto alla procedura penale ed alle regole rispetto l’arresto e la durata della detenzione, la discrezionalità governativa è ampissima ad ogni livello e assolutamente non in linea con canoni che potremmo considerare accettabili dal punto di vista dei diritti umani: una semplice direttiva da parte di qualsiasi responsabile dell’Ufficio di Sicurezza Pubblica può portare all’arresto di qualsiasi cittadino cinese senza l’avvio di alcuna procedura penale o processo e ad una “detenzione amministrativa” di tre anni in un campo di lavoro. Ritorna quindi il tema dei *laogai*, il sistema dei campi di lavoro che stava formando la spina dorsale della nuova economia cinese e che il PCC avrebbe pensato di smantellare solo nel 2014<sup>298</sup>.

Anche i *laogai* furono riformati e riorganizzati con una precisa struttura: i prigionieri in stato di detenzione amministrativa avrebbero scontato la pena nei *laojiao*, i criminali formalmente condannati nei *laogai* o nei *jianyu*, gli adolescenti nei *shaoguan suo*<sup>299</sup>. La distinzione dei nomi tuttavia non cambia la natura della pena, ovverossia il

---

<sup>295</sup> Respinti, *Gli Artigli del Dragone*, p.157.

<sup>296</sup> Mondale si complimentò con Hua Guofeng per questo sviluppo, lasciando che Hua parlasse di uno sviluppo della democrazia “imperativo” per la nuova Cina. FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (28 agosto 1979), p.973.

<sup>297</sup> Keith– Lin, *New Crime in China*, pp.10-14; Cipriandi, *Il libro nero della Cina*, p.78.

<sup>298</sup> ANSA, *Cina: campi di lavoro? No di rimprovero*.

<sup>299</sup> Le rispettive traduzioni sono: centri di rieducazione con il lavoro (*laojiao*), prigionieri (*jianyu*), centri di detenzione (*shaoguan suo*).

lavoro forzato mescolato all'indottrinamento politico; per quanto le attività produttive dei laogai siano considerati segreti di Stato, la Cina non fa mistero dell'utilizzo di un simile sistema carcerario, come mostra questo opuscolo del Ministero della Giustizia dell'RPC:

*L'obiettivo fondamentale dei centri laogai è di punire e rieducare i criminali. Più concretamente, questi centri assolvono tre diverse funzioni: (1) punizione dei criminali e loro sorveglianza; (2) rieducazione dei criminali; (3) organizzazione dei criminali in squadre di lavoro e produzione, che permettono di creare ricchezza per le società. Le nostre unità laogai sono al tempo stesso dei riformatori e delle ditte speciali<sup>300</sup>.*

Sin dalla formulazione dei primi regolamenti le condizioni all'interno dei *laogai* rappresentarono contrarie ad ogni trattato internazionale sui diritti umani: fino a 16-18 ore giornaliere di lavoro, diminuzione o soppressione dei pasti se non sono stati raggiunti particolari obiettivi di produzione, assoluta gratuità del lavoro, diffuso uso di tortura fisica e psicologica e – dalla fine degli anni '70 – traffico di organi a danno dei prigionieri. Il tutto corredato dalla possibilità di vedersi rinnovato il fermo carcerario con i lavori forzati (*jiuye*) in caso i responsabili ritenessero la rieducazione del soggetto incompleta<sup>301</sup>. Il fulcro delle violazioni dei diritti umani della Cina, il sistema dei *laogai*, rimaneva quindi inalterato, fornendo manodopera a costo zero pronta ad alimentare il miracolo economico cinese, associando ad ogni *laogai* un'impresa produttiva<sup>302</sup>.

La Cina stava cambiando ma il suo cambiamento non sembrava preludere a quell'ampia democratizzazione che l'occidente stava sperando, o almeno non nei tempi rapidi che erano stati auspicati. L'amministrazione Carter aveva già messo sulla propria agenda politica il ristabilimento definitivo delle relazioni diplomatiche con Pechino – continuando l'opera iniziata da Nixon e mal proseguita da Ford – ma sarebbe stato

---

<sup>300</sup> Cipriandi, *Il libro nero della Cina*, p.73.

<sup>301</sup> Ivi, pp.70-73.

<sup>302</sup> Nati per soddisfare le esigenze del mercato interno con prodotti di semplice realizzazione, i *laogai* ora producono ogni genere di articolo, fino a quelli ad alta tecnologia. Si pensa che tuttora il sistema dei *laogai* trattenga oltre 10 milioni di individui. Respinti, *Gli Artigli del Dragone*, pp.123-24; Wu, *Laogai*, pp. 9, 43

complicato conciliare tale apertura alla politica dei diritti umani senza incorrere in contraddizioni ancora più grandi di quelle affrontate fino a quel momento. D'altra parte Carter non avrebbe potuto permettere che un miliardo di persone fosse lasciato in quel "rabbioso isolamento" da cui Nixon non era riuscito totalmente a liberarle.

## THE BACKBURNER: LA LUNGA STRADA VERSO LA NORMALIZZAZIONE<sup>1</sup>

### 3.1. THE BACKBURNER: LE PRIORITÀ DELLA POLITICA ESTERA DELL'AMMINISTRAZIONE CARTER

Il presidente Carter avrebbe dovuto gestire la politica estera statunitense in un momento di profondi cambiamenti geopolitici, dovendo conciliare questa fatica con quella dovuta al voler improntare il più possibile le proprie azioni ad una politica attenta nei confronti dei diritti umani. La scelta di gestire la politica estera in modo collegiale – attraverso il già nominato Friday Breakfast Group – non avrebbe tuttavia impedito che alcune personalità forti – Vance e Brzezinski – si imponessero sulle altre condizionando enormemente la condotta politica dell'amministrazione.

La linea politica proposta da Vance era fortemente improntata alla Distensione, incentrata sulla gestione e la regolazione della competizione tra mondo occidentale e mondo comunista, in modo da creare spazi di collaborazione politica che non andassero tuttavia a ledere quegli interessi vitali che gli Stati Uniti avrebbero dovuto difendere risolutamente<sup>2</sup>. A questo impegno in pieno stile della Guerra Fredda si aggiungeva poi la volontà di giocare un ruolo forte nel processo di sviluppo delle nazioni emergenti, nella convinzione che l'ottica bipolare fosse essenzialmente superata in un mondo ormai profondamente mutato, in cui la forza degli Stati Uniti sarebbe derivata dal successo internazionale del sistema democratico e dall'interdipendenza globale<sup>3</sup>. Come aveva scritto nelle sue memorie, «*America would flourish in a world where freedom flourishes*» Vance sapeva che l'amministrazione avrebbe dovuto fare affidamento su un ampio supporto da parte dell'opinione pubblica da un lato e dal Congresso dall'altro, difficile da ottenersi dopo che gli scandali nixoniani avevano fornito ai legislatori

---

<sup>1</sup> «*The backburner*» è l'espressione usata da Oksenberg per indicare il periodo iniziale delle trattative sulla normalizzazione, quando ancora il tema non era di rilevante importanza. FRUS XIII, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (23 agosto 1978), p.521.

<sup>2</sup> Ivi, p.26-27.

<sup>3</sup> Ivi, p. 27.

un'opportunità per ridimensionare l'autorità presidenziale nella gestione della politica estera<sup>4</sup>.

Brzezinski dal canto suo non apprezzava la strategia della Distensione proposta da Vance, ritenendo che ai passi distensivi di Washington non corrispondesse un eguale impegno da parte di Mosca: l'Unione Sovietica stava infatti diventando sempre più aggressiva sia in Africa sia nel sud-est asiatico<sup>5</sup>. Brzezinski inoltre era contrario ad una politica estera condotta su basi legali, per la quale ogni confronto con i sovietici diventava una sorta di risoluzione contrattuale su scala internazionale: secondo il consigliere per la sicurezza nazionale, gli Stati Uniti – nella conduzione degli affari esteri, dai rapporti con Mosca alla la difesa degli interessi vitali della nazione finanche alla stessa politica di tutela dei diritti umani– avrebbero dovuto concentrarsi sullo sviluppo di un potere politico-militare indispensabile per prevalere sul piano internazionale. «*Power come first*» avrebbe scritto Brzezinski nelle sue memorie, e questa potenza sarebbe stata il necessario punto di partenza per la creazione del nuovo ordine internazionale che l'amministrazione Carter si sarebbe ripromessa di creare<sup>6</sup>. Inoltre, per quanto Brzezinski condividesse con Vance la necessità di ricostruire rapidamente un'ampia base di consenso e collaborazione nei paesi emergenti, il suo interesse primario sembrava essere il rapporto mai totalmente consolidato tra Washington e Pechino, visto come chiave di volta della strategia geopolitica statunitense<sup>7</sup>.

In questo scenario di profondo disaccordo tra Vance e Brzezinski, il ruolo di ago della bilancia venne ricoperto dal Segretario alla Difesa Brown. Dopo essersi tenuto in una posizione di sostanziale neutralità nel primo anno e mezzo dell'amministrazione, Brown si schierò in modo sempre più definito con Brzezinski, condividendo con lui l'idea che – di fronte alla rinnovata assertività strategica sovietica – fosse necessario potenziare le agenzie di intelligence, aumentare il budget della difesa e difendere le prerogative statunitensi nell'ambito dei nuovi accordi SALT II<sup>8</sup>. Brown – di certo la personalità maggiormente influenzata dalle posizioni dei quadri militari e delle lobbies

---

<sup>4</sup> A detta di Vance, in qualsiasi manovra di politica estera l'esecutivo necessitava di un ampio supporto a livello congressuale ed era costretto a rimettersi a un gran numero di consultazioni prima di qualsivoglia manovra. Ivi, p.27.

<sup>5</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p. 7.

<sup>6</sup> Ivi, pp. 43, 49.

<sup>7</sup> Ivi, p. 3.

<sup>8</sup> Ivi, p. 44.



dell'industria bellica – fu spesso molto critico con le scelte del presidente Carter in ambito militare e fu uno dei cardini essenziali per lo spostamento dei rapporti di forza da Vance a Brzezinski<sup>9</sup>.

Carter si dimostrò estremamente ricettivo di tutte le istanze proposte dai suoi collaboratori, tentando di combinarle tra di loro e di generare una linea politica di compromesso che tuttavia non parve accontentare pienamente né i sostenitori di Vance né quelli di Brzezinski. Di certo il presidente condivideva la posizione dei suoi coadiutori rispetto alla nuova sfida lanciata da un mondo interdipendente e multipolare, una sfida che imponeva di rigettare l'ottica bipolare della Guerra Fredda e non – come aveva finora fatto Kissinger – di manovrarne le istanze per rafforzare tale bipolarità<sup>10</sup>.

Pur approvando il progetto distensivo di Vance, Carter condivideva l'idea del «*power come first*» proposta da Brzezinski, proponendo infatti di «*maintain peace based on a strong America*»<sup>11</sup>. Le critiche mosse a Carter riguardo l'aver dato poca rilevanza al potenziamento militare statunitense – critiche mosse più volte dallo stesso Brown e dal neoconservatore Henry Jackson<sup>12</sup> – sono ampiamente da ridimensionare: l'emblematico caso dell'annullamento del programma di costruzione della flotta di bombardieri nucleari *Rockwell B-1 Lancer* può essere archiviato come una scelta legittima che mescolava considerazioni economiche – insostenibile il costo di oltre \$100 milioni per ogni bombardiere – e considerazioni strategiche, come l'estrema vulnerabilità dei velivoli ai nuovi sistemi di tracciatura satellitare ed alla maggiore versatilità di sistemi missilistici intercontinentali e della neonata tecnologia *Stealth*<sup>13</sup>. Anche in campo prettamente militare Carter dimostrò quindi di essere in grado di poter proporre una politica idealistica ma non ideologia, capace di riconoscere le priorità strategiche statunitensi, anche se non sempre coronata dal successo<sup>14</sup>.

Nella formulazione dell'agenda politica dell'esecutivo la questione della normalizzazione dei rapporti con la Repubblica Popolare Cinese non era affatto vista

---

<sup>9</sup> Ivi, pp. 44-45.

<sup>10</sup> PPPUS, Jimmy Carter: *Charleston, South Carolina Remarks at the 31st Annual Meeting of the Southern Legislative Conference*, July 21, 1977.

<sup>11</sup> Carter, *Keeping Faith*, p.28

<sup>12</sup> Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, p.127; Brzezinski, *Power and Principle*, p. 45.

<sup>13</sup> Nel 1976 la formidabile “lobby del B-1” – composta dalla Rockwell International e dalla Boeing – aveva proposto la creazione della flotta all'amministrazione Ford che preferì lasciare la decisione alla futura amministrazione Carter che la rigettò la richiesta nel 1977. L'autorizzazione venne tuttavia concessa nel 1982 dall'amministrazione Reagan. Carter, *Keeping Faith*, pp.81-83.

<sup>14</sup> Vance, *Hard Choices*, p.414.

come una priorità. Sul piano della politica estera tre temi ebbero la precedenza su Pechino: la restituzione della zona del canale alla sovranità panamense, la risoluzione della questione mediorientale e gli accordi SALT II con l'Unione Sovietica. Anche Brzezinski – di certo il più convinto assertore della necessità di muoversi rapidamente verso Pechino – dovette fare i conti con le precedenze accordate da Carter e Vance a questi temi. Il 5 gennaio 1977 si svolse in modo informale il primo incontro del National Security Council che si sarebbe ufficialmente insediato alla Casa Bianca nel giro di due settimane: i temi chiave della riunione – priorità assolute della futura politica estera di Washington – erano la restituzione del Canale di Panama al governo di Omar Torrijos ed il raggiungimento di un accordo che potesse garantire la pacificazione del Medioriente<sup>15</sup>. Anche la pubblicazione dei primi Presidential Review Memorandum (PRM) il 21 gennaio 1977 confermarono che le questioni panamense e mediorientale erano le priorità dell'esecutivo, dal momento che erano trattate addirittura prima dei temi caldi della proliferazione nucleare e della riduzione delle forze convenzionali in Europa<sup>16</sup>. «Panama» avrebbe affermato Brzezinski nelle sue memorie «*was our central domestic foreign policy preoccupation, while the negotiations with the Soviets and the problems with Begin preoccupied us externally*»<sup>17</sup>.

Nei primi anni di governo, l'amministrazione Carter si impegnò quindi per la restituzione del Canale di Panama, prevedendo di riuscirci entro la fine del 1978<sup>18</sup>. I detrattori di questa linea politica – in testa i senatori Strom Thurmond (R-SC) e Jesse Helms (R-NC) – criticavano la cessione di uno di quei *choke points* su cui si basava tutta la dottrina navalista di Alfred Thayer Mahan, per lo più ad uno Stato che all'epoca veniva ritenuto ostile al governo di Washington<sup>19</sup>. D'altronde Carter era più che convinto che una simile manovra avrebbe cancellato uno dei simboli di quell'imperialismo yankee che tanto minava il consenso internazionale di Washington, nonché avrebbe garantito una maggiore sicurezza per gli interessi statunitensi riguardo

---

<sup>15</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p. 51.

<sup>16</sup> I PRM sono ordini esecutivi del Presidente emanati attraverso l'NSC con “full force and effect of law”; *Presidential Review Memorandum/NSC 1, Panama* (21 gennaio 1977); *Presidential Review Memorandum/NSC 3, Middle East* (21 gennaio 1977).

<sup>17</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p. 202.

<sup>18</sup> Ivi, p.54.

<sup>19</sup> Editoriale: *l'America contro sé stessa*, “Limes”, aprile 2006, p.9.

al Canale<sup>20</sup>. Il progetto si realizzò speditamente con la firma degli Accordi Torrijos-Carter a Washington il 7 settembre 1977, la conferma popolare panamense con il referendum del 23 ottobre dello stesso anno e la ratifica dei due trattati da parte del Senato statunitense il 16 ed il 18 marzo del 1978.

Riguardo l'annosa questione mediorientale, estremamente cara al segretario di Stato Vance, l'amministrazione Carter profuse notevoli sforzi per proseguire la politica di riappacificazione locale e di riavvicinamento dell'Egitto iniziata dall'amministrazione Nixon. La guerra del Kippur (ottobre 1973) aveva minato la sicumera bellica israeliana, cancellato lo smacco militare egiziano della Guerra dei Sei Giorni del 1967 e convinto ambo le parti ad accettare una linea di sostanziale compromesso<sup>21</sup>. Una serie di viaggi ed incontri, debitori della *shuttle diplomacy* di Kissinger, portarono il presidente egiziano Anwar Sadat ed il primo ministro israeliano Monachem Begin a firmare – sotto la supervisione di Carter – prima gli accordi di Camp David (settembre 1978), poi il trattato di pace israelo-egiziano (26 marzo 1979). I risultati dell'amministrazione Carter in questo senso furono eccezionali: l'Egitto fu il primo stato arabo a riconoscere diplomaticamente lo stato di Israele, il quale accettò la smilitarizzazione e la restituzione della penisola del Sinai al governo del Cairo. Alla fine di questo lungo processo, l'Egitto aveva definitivamente completato quel passaggio di fronte che l'avrebbe portato ad essere integrato nell'orbita statunitense, dopo che già nel luglio del 1972 il Cairo aveva abbandonato la propria linea filo-sovietica ed aveva espulso i consiglieri militari di Mosca dal paese.

Il tema della limitazione degli armamenti, infine, acquisì sempre maggiore importanza nella conduzione della politica estera statunitense, seguendo la volontà di Carter e di Vance i quali speravano di continuare il processo distensivo con Mosca ottenendo in breve una collaborazione con Mosca e delle rassicurazioni tangibili nell'ambito della *nuclear warfare*. Dal canto suo Brzezinski appoggiava le trattative SALT II perché Mosca – se anche non avesse arrestato il suo *buildup* militare – avrebbe

---

<sup>20</sup> Il Joint Chief of Staff ed il segretario della Difesa Brown assicurarono che il Canale sarebbe stato meglio difeso se fosse stato gestito da un governo panamense legato politicamente agli Stati Uniti piuttosto che se fosse stato controllato militarmente da un reggimento statunitense a rischio di sabotaggi ed attentati. Carter, *Keeping Faith*, p.155. Maurizio Stefanini aggiunge che con tutta probabilità il governo statunitense stesse comprendendo che la nascita di nuova generazione di navi *Post-Panamax* (ossia di dimensioni superiori a quelle consentite dal Canale) avrebbe ridotto l'importanza strategica del Canale stesso entro l'inizio del nuovo millennio. Stefanini, *Panamà addio*, p.120.

<sup>21</sup> Buckwalter, *The 1973 Arab-Israeli War*, pp.120-21.

mostrato pubblicamente le sue intenzioni strategiche<sup>22</sup>. La priorità assegnata all'amministrazione a questo tema fece sì che, spesso, la paura di minare le trattative SALT interferisse con altri progetti statunitensi come la normalizzazione dei rapporti con Pechino.

La normalizzazione dei rapporti con Pechino quindi era tutt'altro che in cima all'agenda politica della nuova amministrazione. Per trovare la Repubblica Popolare Cinese in un PRM sarebbe stato necessario aspettare il 10 febbraio ed il 5 aprile 1977. Nel PRM del 10 febbraio i funzionari statunitensi si interrogarono sulla possibilità di una cooperazione tra NATO e PRC nonché sulla possibilità di avviare la vendita di materiale militare, di potenziare l'intelligence sharing e di stringere legami di sicurezza sempre più forti tra Pechino e Washington in modo tale da aumentare la pressione su Mosca dal punto di vista strategico e politico. Non si parlò peraltro di ufficializzazione di rapporti, ma semplicemente di utilizzare gli esistenti legami con la PRC come mezzo di pressione su Mosca per costringerla ad una maggiore cooperazione proprio sugli accordi di limitazione degli armamenti<sup>23</sup>.

Fu il PRM del 5 aprile invece ad aprire la strada a quel processo di normalizzazione che si sarebbe concluso un anno e nove mesi dopo. In tale documento si richiese una valutazione oggettiva di benefici e dei costi di un'eventuale miglioramento delle relazioni con la Cina o addirittura della normalizzazione dei rapporti diplomatici fra le due nazioni<sup>24</sup>. La valutazione avrebbe dovuto prendere in considerazione gli effetti di tale manovra sull'Unione Sovietica, sugli alleati statunitensi, sui paesi del Terzo Mondo ma soprattutto sulla posizione strategica di Taiwan. Proprio per tutelare l'alleato taiwanese il documento richiese di stabilire al meglio il progetto di ritiro – parziale o totale – delle truppe statunitensi entro il 31 dicembre 1977 in modo tale da non creare vuoti strategici intollerabili<sup>25</sup>. Il terzo punto del documento prese infine in considerazione la possibilità di avviare il commercio di tecnologia militare di tipo difensivo con Pechino, una decisione che avrebbe dovuto tenere conto sia della reazione internazionale – in particolar modo di quella sovietica – sia delle modalità di trasferimento di tali tecnologie, che prevedevano l'intervento del

---

<sup>22</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.50.

<sup>23</sup> *Presidential Review Memorandum/NSC 10, Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review* (18 febbraio 1977), pp.13, 15, III-28, IV-4, IV-6.

<sup>24</sup> *Presidential Review Memorandum/NSC 24, People's Republic of China* (5 aprile 1977), p.1.

<sup>25</sup> Ivi, p.2.

COCOM nonché lo studio di quali tecnologie potessero essere commerciabili e come queste avrebbero influenzato la struttura strategica globale<sup>26</sup>.

Verso la fine di aprile fu Brzezinski a spingere l'esecutivo a considerare la normalizzazione con la RPC uno dei punti fondamentali della strategia di Washington. La road map delineata dal consigliere per la sicurezza nazionale prevedeva di riprendere immediatamente le trattative con Pechino, di facilitare l'acquisizione di tecnologia e materiale militare e non-militare statunitense da parte della RPC entro il 1978 e di ottenere la normalizzazione dei rapporti diplomatici entro il 1979, il tutto senza minare la sicurezza del governo di Taipei<sup>27</sup>.

Anche Carter era favorevole alla normalizzazione dei rapporti diplomatici con la Cina ma la priorità accordate alla politica di distensione ed alla questione panamense lo convinsero a posticipare ogni iniziativa in tale senso. Carter sapeva che l'Unione Sovietica si sarebbe sentita profondamente minacciata dal riavvicinamento ed avrebbe potuto rifiutare le proposte di ulteriore limitazione degli armamenti nucleari previsti dagli accordi SALT II, così come sapeva che tale riavvicinamento avrebbe suscitato la contrarietà dei senatori conservatori e legati alla sempre potente China Lobby come Barry Goldwater, i cui voti erano indispensabili per la ratifica dei trattati sul Canale di Panama<sup>28</sup>. Inoltre muoversi verso la Cina significava incamminarsi lungo un sentiero ancora non battuto: la leadership cinese era profondamente mutata così come le linee guida della sua politica estera.

### 3.2. DENG XIAOPING: LA NUOVA CINA E LA QUESTIONE TAIWANESE

Nel 1976 la Repubblica Popolare Cinese – morti Mao e Zhou Enlai e con la Banda dei quattro arrestata dai servizi segreti – era in mano a due personalità estremamente diverse: il Presidente del Comitato Centrale e della Commissione Militare del PCC Hua Guofeng ed il vice-premier e vice-presidente del Comitato Centrale Deng Xiaoping. Per quanto Hua Guofeng fosse l'erede designato personalmente da Mao era una figura debole: privo del sostegno delle grandi fazioni politiche cinesi, propugnò

---

<sup>26</sup> Ivi, pp.2-3.

<sup>27</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.54.

<sup>28</sup> Mann, *About Face*, p.82.

fiaccamente la poco entusiasmante “politica dei due qualsiasi”, riassumibile nell’affermazione «*Noi rispetteremo scrupolosamente qualsiasi decisione politica presa dal presidente Mao e seguiremo fedelmente qualsiasi istruzione impartita dal presidente Mao*»<sup>29</sup>. La forza trainante del nuovo Politburo era invece il vicepremier Deng. Sopravvissuto a due epurazioni grazie ai suoi legami nel Partito e nell’Esercito di Liberazione del Popolo, Deng proponeva di creare un “socialismo con caratteristiche cinesi”, rielaborando liberamente il pensiero di Mao per ricercare in modo oggettivo e non ideologico le strategie migliori per una Cina che aveva bisogno di modernizzazione rapida e definitiva<sup>30</sup>. Tra il 12 ed il 18 agosto 1977, nel III Plenum del XI Congresso del PCC, Hua Guofeng avrebbe dovuto cedere alle pressioni di Deng e dei suoi protetti, costretto all’autocritica ed a concedere loro sempre più spazio nei meccanismi decisionali. Si aprì dunque una fase in cui le direttive ideologiche vennero progressivamente accantonate per concentrarsi sulla necessità di modernizzare il paese, renderlo competitivo e geopoliticamente sicuro rispetto alla sempre più concreta minaccia sovietica.

Come già affermato nel capitolo precedente, Deng non mise mai in discussione il ruolo del PCC – che riteneva l’unico baluardo contro il ritorno all’anarchia – ma cercò di renderlo meno intrusivo e di decentralizzare il più possibile le funzioni governative a sottocomitati o comitati locali sparsi in tutta la Cina. I cinesi avrebbero dovuto ricominciare a «*pensare e risolvere le cose con la propria testa*» piuttosto che continuare a seguire ciecamente le direttive del partito: l’iniziativa personale, istruzione, tornaconto personale e meritocrazia avrebbero dovuto sostituire ideologia e fedeltà acritica come pilastri della prossima modernizzazione cinese<sup>31</sup>.

La riforma modernizzatrice di Deng prese il via solo nel 1978. Rigettando il classico piano quinquennale di stampo sovietico proposto da Hua Guofeng, Deng lanciò la riforma delle Quattro Modernizzazioni, prefiggendosi di rivoluzionare in brevissimo tempo l’agricoltura, l’industria, l’esercito ed il settore tecnologico. Per finanziare questo intenso programma di riforma Deng sfidò ogni remora ideologica ricercando fondi in Europa occidentale, in Giappone e nelle grandi organizzazioni finanziarie internazionali – come la Banca Mondiale –, attirando investimenti privati sotto forma di join-ventures e

---

<sup>29</sup> Kissinger, *Cina*, pp.296-97.

<sup>30</sup> Ivi, p.290.

<sup>31</sup> Ivi, pp.298, 300, 302.

sviluppando programmi congiunti di sfruttamento delle risorse petrolifere cinesi<sup>32</sup>. Deng spinse per rilanciare una strategia basata sugli incentivi e su una forte liberalizzazione economica in grado di decentralizzare il sistema economico, aumentare le responsabilità ed il profitto delle singole aziende e favorire il libero mercato<sup>33</sup>.

Gli interventi in campo agricolo furono forse i più urgenti, dovendo risollevare un settore stagnante che a tratti non riusciva a garantire neppure il fabbisogno interno. Le riforme del 1978 divisero le fattorie collettive in lotti affidati a nuclei familiari i quali – dopo aver versato allo stato una determinata quota di prodotto agricolo – avrebbero potuto trattenerne il restante per uso personale o per venderlo nei mercati privati<sup>34</sup>. Venne inoltre autorizzato il possesso di campi privati dedicati a colture sussidiarie ed aumentato il prezzo da pagare ai contadini per il versamento delle quote pianificate. Migliorato ulteriormente con l'introduzione nel 1979 del sistema di responsabilità familiare, questo programma aumentò in pochi anni la produzione cerealicola del 30%, i redditi rurali del 18% riuscendo a garantire non solo il fabbisogno interno ma anche un surplus spendibile nel commercio internazionale<sup>35</sup>.

Dal punto di vista industriale la Cina sembrò avviare sin dal 1977 un classico Piano Decennale di stampo sovietico che – sulla carta – avrebbe dovuto raddoppiare la produzione di acciaio e far raggiungere l'autosufficienza energetica tramite petrolio, gas e carbone entro il 1985. Non ci volle molto per comprendere i limiti di tale strategia, che avrebbe necessitato di stanziamenti per decine di miliardi di dollari per poter dispiegarsi integralmente<sup>36</sup>. Deng optò quindi per una strategia diversa: diminuì drasticamente gli investimenti nell'industria pesante trasferendoli all'industria leggera allo scopo di produrre quei beni di consumo che erano stati la chiave del successo prima del Giappone e poi delle Tigri Asiatiche. L'autosufficienza energetica sarebbe stata poi assicurata da un progetto organico di ammodernamento dell'equipaggiamento industriale – tra l'altro l'industria leggera consuma meno energia di quella pesante – e con la partecipazione di corporazioni internazionali nei progetti di estrazione petrolifera sul territorio cinese<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> Samarani, *La Cina del Novecento*, p.323.

<sup>33</sup> Kissinger, *Cina*, p. 298.

<sup>34</sup> Madsen, *The Countryside under communism*, p.669.

<sup>35</sup> Samarani, *La Cina del Novecento*, p.308.

<sup>36</sup> Perkins, *China's economic policy and performance*, pp. 495-96.

<sup>37</sup> Ivi, pp. 496-97.

Il commercio fu probabilmente il settore maggiormente trasformato dalla riforma modernizzatrice di Deng. Alla morte di Mao – ha scritto Kissinger – il valore annuale del commercio tra RPC e Stati Uniti ammontava a \$336 milioni, poco meno di quello tra Stati Uniti ed Honduras ed un decimo di quello tra Stati Uniti e Taiwan<sup>38</sup>. Il deficit commerciale cinese era dovuto soprattutto all'alto livello di importazioni di beni di consumo occidentali da parte del governo di Pechino. Il successo dell'industria leggera cinese – soprattutto quella tessile –, l'accordo commerciale con il Giappone del febbraio 1978 per oltre \$20 miliardi e la creazione nel 1979 di zone economiche speciali con agevolazioni fiscali e doganali ed improntate ad un'economia di libero mercato, nonché l'aumento del prezzo del petrolio di cui la Cina era esportatrice, capovolsero definitivamente la situazione: tra il 1978 ed il 1984 il valore degli scambi commerciali sarebbe passato da 20 a 50 miliardi di dollari l'anno<sup>39</sup>.

La modernizzazione militare fu di certo il punto più difficile da affrontare per la Cina. L'ELP era stato pesantemente riformato durante la Rivoluzione Culturale accumulando innumerevoli compiti civili che lo avevano distolto dalla pura preparazione militare. La spesa militare era stata volontariamente tenuta bassa ed il gran numero di uomini e la conoscenza del territorio non bastavano a compensare l'obsolescenza dell'equipaggiamento e delle tattiche cinesi, soprattutto nel caso di un possibile confronto militare con Mosca. Il primo passo sarebbe stato rafforzare le posizioni militari sulle frontiere – soprattutto quella con l'Unione Sovietica – creando infrastrutture, accattivandosi le popolazioni locali e incoraggiando l'immigrazione di popolazione Han. Alla fine dei conti la modernizzazione militare sarebbe dipesa essenzialmente dal successo dell'ultima modernizzazione, quella tecnologica e scientifica<sup>40</sup>.

Per quanto sia innegabile che la politica delle Quattro Modernizzazioni avesse cambiato volto alla Repubblica Popolare Cinese, molti studiosi tra cui l'attivista Harry Wu sostengono che le radici di tale politica non siano da ricercare nel fatto che Deng fosse un sostenitore del modello del libero mercato quanto nella necessità di «*invitare il capitalismo all'aiuto*» senza tuttavia cambiare i presupposti totalitari del sistema

---

<sup>38</sup> Kissinger, *Cina*, p.301

<sup>39</sup> Sabattini, *Storia della Cina*, p.637.

<sup>40</sup> Perkins, *China's economic policy and performance*, p.499.



comunista cinese<sup>41</sup>. Sincera o meno, la sua dedizione alla trasformazione completa della Cina lasciò segni evidenti: molti gruppi sociali – come gli intellettuali o i cinesi d’oltremare – vennero riabilitati e reintegrati nei loro posti di lavoro, le carriere scolastiche vennero ripristinate cancellando le deleterie riforme della Rivoluzione Culturale mentre ricomparvero i liberi mercati contadini e piccole imprese private, soprattutto nell’ambito della ristorazione. Se da un lato si registrò una forte tendenza all’urbanizzazione, dall’altro moltissimi giovani che si erano insediati in città ai tempi della Rivoluzione Culturale furono spinti a tornare nelle campagne sia dai funzionari del partito, sia dalla disoccupazione<sup>42</sup>. Anche dal punto di vista culturale la Cina sembrò cambiare volto: maturò una letteratura di denuncia – soprannominata *Scar Literature*, dal titolo di una delle prime opere di questo tipo – che metteva in ridicolo gli errori, la corruzione e gli orrori della Rivoluzione Culturale e del governo della Banda dei Quattro, che recuperava il valore della vita individuale e che ripudiava le ingenuie rappresentazioni ideologiche dei poemi rivoluzionari. A questo si aggiungeva la ricomparsa di opere occidentali: libri, spettacoli teatrali, film, addirittura show televisivi e programmi radiofonici<sup>43</sup>.

Le innovazioni di Deng avrebbero tuttavia drasticamente influenzato anche la posizione internazionale mantenuta fino ad allora dalla Cina. Sin dalla sua nascita la RPC aveva sofferto l’isolamento internazionale, aggravato dalla reazione internazionale alla Guerra di Corea prima e dall’auto-emarginazione della Rivoluzione Culturale poi. Quando le tensioni sino-sovietiche erano degenerare in aperta ostilità politico-militare nel 1969, il riavvicinamento di Pechino agli Stati Uniti di Nixon era stata la risposta più ovvia al timore di essere soverchiati da un nemico troppo potente per poter essere affrontato. Dal 1969 la situazione era cambiata ma non in meglio: a settentrione l’Unione Sovietica proseguiva nel suo *buildup* militare, i progetti di normalizzazione diplomatica con Washington erano praticamente falliti e, a sud, la guerra d’Indocina stava terminando con un unico grande vincitore: il Vietnam comunista.

Così come gli Stati Uniti avevano considerato l’aggressività e l’espansionismo vietnamita frutto delle manovre geopolitiche di Pechino, Pechino stessa considerava tale espansionismo come frutto di una manovra sovietica atta a garantirsi la supremazia in

---

<sup>41</sup> Wu, *Laogai*, pp.142-43.

<sup>42</sup> Whyte, *Urban Life in the People’s Republic*, pp. 729-30.

<sup>43</sup> Ivi, p. 735; Birch, *Literature under communism*, pp.799-800.

Indocina e completare l'accerchiamento della RPC. Non era un caso che Mao Zedong – in un'intervista concessa al giornalista Edgar Snow nel 1965 – si fosse dichiarato disponibile ad accettare la sopravvivenza del Vietnam del Sud, come non era un caso che la Cina avesse costruito una strada nel nord del Laos durante la seconda guerra del Vietnam<sup>44</sup>. Pechino temeva che la vittoria nordvietnamita avrebbe creato una nazione unita, forte, egemone in tutta l'Indocina e profondamente legato all'Unione Sovietica e pronto a servirla in ottica anti-cinese<sup>45</sup>. La soluzione concertata da Kissinger e Zhou Enlai nel 1973 per preservare la Cambogia dall'influenza vietnamita era fallita per l'opposizione del Congresso statunitense e – meno di due anni dopo – Saigon era caduta nelle mani dei comunisti lasciando il Vietnam padrone assoluto della zona indocinese. L'espulsione di 150.000 cittadini vietnamiti di etnia cinese da parte del governo di Hanoi e l'interruzione degli aiuti da parte di Pechino tra il 1976 ed il 1977 portarono la tensione fra i due paesi alle stelle, aumentando la paranoia cinese di essere vittime di un accerchiamento sovietico<sup>46</sup>. La Cina avrebbe dovuto rompere definitivamente quell'isolamento diplomatico al quale era condannata da decenni, riprendendo il dialogo con Washington da un lato e proponendo una politica estera estremamente attiva e conciliante: dal 1978 Deng Xiaoping avrebbe infatti compiuto innumerevoli viaggi al fine di riconciliarsi e di normalizzare le proprie relazioni diplomatiche con il Giappone e con i propri vicini asiatici. Il progetto di Deng era semplice: fare uscire dall'isolamento Pechino per farci cadere Mosca<sup>47</sup>.

I cambiamenti nella politica estera della Cina di Deng non avrebbero però cambiato i progetti di Pechino per Taipei né la posizione di questa nei confronti del governo comunista. Il riavvicinamento tra Stati Uniti e RPC, la morte dello storico leader del KMT Chiang Kai-shek nel 1975 ed il ritiro di un primo contingente delle forze statunitensi dall'isola – azione decisa da Nixon ed attuata da Ford sempre nel 1975 – non portarono comunque il governo taiwanese al proprio atteggiamento verso Pechino. Era il 1976 quando il nuovo leader del KMT nonché figlio di Chiang Kai-shek, Chiang Ching-kuo, annunciò al parlamento taiwanese «*Our stance is that we will never*

---

<sup>44</sup> Gli analisti militari statunitensi si interrogarono a lungo sul significato di tale infrastruttura in una zona assolutamente irrilevante per il conflitto in corso e proposero anche di bombardarla; tale strada era stata tuttavia pensata puramente come infrastruttura di contenimento anti-vietnamita. Kissinger, *Cina*, p.311.

<sup>45</sup> Ivi, pp.308-09.

<sup>46</sup> Ivi, pp.311-13.

<sup>47</sup> Ivi, pp.323-24.

*establish any type of contact with the Communists*»<sup>48</sup>. D'altra parte Taiwan stava conoscendo il secondo periodo d'oro della sua economia: dopo aver subito una dura recessione economica nei primi anni '70 – anche a seguito dell'aumento del prezzo del petrolio – l'economia conobbe una brusca ripresa con un tasso di crescita annuale compreso tra il +4,5% al +12%<sup>49</sup>. I sussidi governativi all'agricoltura e l'utilizzo di nuovi fertilizzanti resero Taiwan autosufficiente dal punto di vista alimentare, le industrie dell'isola – gestite all'81% da aziende private – conobbero un nuovo momento di splendore, nello stesso momento in cui immensi investimenti statali nell'ambito dei *Ten big projects* completarono la trasformazione da un'economia *labor-intensive* ad una *capital/technological-intensive*<sup>50</sup>. Allo stesso tempo aumentavano i rapporti accademici con gli Stati Uniti, con un fiume di giovani che ottenevano titoli di studio in college ed università statunitensi per poi ritornare a Taiwan con un importante bagaglio di know-how<sup>51</sup>.

Quando Carter si insediò alla Casa Bianca gli Stati Uniti riconoscevano diplomaticamente la Repubblica di Cina ed erano ancora legati ad essa dal Trattato di Mutua Difesa del 1955 il quale giustificava una non indifferente presenza militare statunitense sull'isola. Inoltre, vent'anni di aiuti militari, trasferimenti tecnologici e vendite di materiale bellico avevano rifornito il governo di Taipei di tutto il necessario per poter scongiurare un qualsiasi attacco convenzionale da parte di Pechino. La consapevolezza di essere riusciti a mettere in sicurezza l'alleato taiwanese sia dal punto di vista militare sia grazie al riavvicinamento politico con Pechino fece in modo che i funzionari statunitensi fossero più propensi a venire incontro alle esigenze cinesi riguardo Taiwan, sempre a condizione che fosse garantita a Washington la possibilità di continuare la vendita di materiale bellico sempre aggiornato al governo di Taipei.

Il fatto che, ormai da tempo, il governo nazionalista del KMT avesse abbandonato il sogno di poter ritornare a governare sulla Cina continentale, accontentandosi di sopravvivere arroccato sull'isola di Formosa, aveva tranquillizzato anche i leader comunisti sull'eventualità di un possibile conflitto. Agli occhi di Pechino tuttavia, il governo illegittimo di Taipei continuava a governare su di un territorio che

---

<sup>48</sup> Clough, *Taiwan under Nationalist rule*, p.864.

<sup>49</sup> Ivi, pp. 853-55.

<sup>50</sup> Ivi, p. 855.

<sup>51</sup> Ivi, p.853.

apparteneva legittimamente alla RPC sfruttando i legami con Washington. Come avevano fatto Mao e Zhou prima di lui, Deng legò i destini della normalizzazione diplomatica tra Pechino e Washington proprio alla risoluzione dell'annosa situazione taiwanese, richiedendo essenzialmente la fine del riconoscimento diplomatico statunitense al governo di Taipei, l'abrogazione del Trattato di Mutua Difesa tra Stati Uniti e Repubblica di Cina ed il ritiro del personale militare statunitense ancora presente sull'isola. In pratica si sarebbe trattato di applicare la cosiddetta “*Japanese Formula*” con la quale il Giappone di Kakuei Tanaka – a seguito del *Nixon Shock* diplomatico del 1972 – aveva normalizzato definitivamente i propri rapporti diplomatici con Pechino, troncando immediatamente le relazioni diplomatiche con Taipei – a cui seguì il ritiro dei capitali investiti nell'isola – ed impegnandosi a siglare una clausola anti-egemonica<sup>52</sup>.

Una simile opzione tuttavia restava impraticabile per gli Stati Uniti, legati a Taiwan da legami molto profondi, con lobbies profondamente compromesse con Taipei e con un Trattato di Mutua Difesa che non si sarebbe potuto cancellare di punto in bianco senza provocare dure reazioni nel Congresso e nell'opinione pubblica. Per quanto alcuni funzionari – tra cui Anthony Lake, direttore della pianificazione politica del Dipartimento di Stato – sperassero ancora di poter giungere ad un accordo con la Repubblica Popolare Cinese senza per questo dover sacrificare i propri legami ufficiali con la Repubblica Cinese, tanti altri – soprattutto all'interno dell'NSC – iniziarono a pensare che ben presto gli Stati Uniti sarebbero stati chiamati a compiere una difficile scelta<sup>53</sup>.

### 3.3. WHO GOES TO CHINA?: I PRIMI PASSI VERSO LA NORMALIZZAZIONE ED IL FALLIMENTO DEL VIAGGIO DI VANCE

Totalmente ignorata durante il primo incontro informale dell'NSC del 5 gennaio 1977, scavalcata nell'agenda politica da Panama, Medioriente e SALT II, la questione della normalizzazione dei rapporti tra Washington e Pechino sembrava essere stata

---

<sup>52</sup> La clausola anti-egemonica era stata fatta in funzione anti-sovietica ma è difficile non vederci una sorta di rassicurazione rispetto alle storiche aspirazioni giapponesi. FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (30 Luglio 1977), p.129.

<sup>53</sup> Mann, *About Face*, p.83.

posta in secondo piano nel progetto di politica estera della nuova amministrazione. Non ci volle molto perché sempre più funzionari iniziassero a fare pressioni riguardo l'importanza di stendere un preciso programma politico riguardante la Cina comunista.

Brzezinski, fiancheggiato dal suo collaboratore Micheal Oksenberg, esaltò sempre l'importanza della “carta cinese” nel confronto con l'Unione Sovietica, riuscendo in poco tempo a convincere di tale importanza anche il Segretario della Difesa Brown<sup>54</sup>. Da parte sua il segretario di Stato Vance – pur essendo interessato alle possibilità politiche che avrebbe aperto una maggiore collaborazione con Pechino – era tuttavia profondamente convinto che tale intesa avrebbe potuto danneggiare non poco i rapporti tra Washington e Mosca e portare al naufragio del dialogo sul SALT II<sup>55</sup>. Vance era consapevole dell'importanza di allacciare contatti diplomatici con un paese di oltre un miliardo di persone ma sapeva che la prima cosa da fare sarebbe stata documentarsi approfonditamente sulla situazione interna della Cina, sui suoi leader, sulle conseguenze che le manovre statunitensi avrebbero potuto avere su Taiwan e su Mosca: già negli anni '50 e '60 gli Stati Uniti si erano fatti idee profondamente sbagliate su Pechino e sui suoi rapporti con Mosca, in questo momento Washington non poteva permettersi di ripetere simili errori di valutazione<sup>56</sup>.

Qualunque fosse stato il destino di rapporti sino-statunitensi, il presidente Carter aveva le idee chiare – se non su che argomenti trattare con i cinesi – sul modo con cui trattare con i cinesi: «*we should not ass-kiss them the way Nixon and Kissinger did*»<sup>57</sup>. Quando nell'estate del 1977 l'ex presidente del sindacato United Automobile Workers Leonard Woodcock divenne capo del liaison office statunitense a Pechino si esprime chiaramente nello stesso senso: «*Never again shall we embarrass ourselves before a foreign nation the way Henry Kissinger did with the Chinese*»<sup>58</sup>. Uniti questi proclami alla dichiarazione che non ci sarebbero stati *lone ranger* nella nuova amministrazione Carter, si sarebbe stato possibile auspicare una politica fortemente diversa da quella tenuta da Nixon e Kissinger. Eppure la nuova amministrazione finì col replicare gli

---

<sup>54</sup> Oksenberg redasse diversi documenti di studio riguardo alle possibilità offerte dalla normalizzazione con la RPC, il collaborando strettamente con Richard Holbrooke - da marzo di quell'anno Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs - ed il vice di questo, Roger Sullivan. Brzezinski, *Power and Principle*, pp. 44, 54, 198; Samarani, *La Cina del Novecento*, p.296; Mann, *About Face*, p.82.

<sup>55</sup> Samarani, *La Cina del Novecento*, p.296

<sup>56</sup> Vance, *Hard Choices*, pp.23, 32.

<sup>57</sup> Mann, *About Face*, p.79; Brzezinski, *Power and Principle*, p.200

<sup>58</sup> Mann, *About Face*, p.78

stessi schemi – e talvolta gli stessi errori – di quelle precedenti. Si ritornò alla politica estera “personalizzata” in pieno stile kissingeriano, alla diplomazia segreta che tagliava fuori il Congresso da ogni genere di consultazione ed anche a ricadere in quelle forme di “corteggiamento” tanto criticato da Carter e Woodcock<sup>59</sup>. La continuità di tale politica era assicurata da un lato dalle esigenze della Guerra Fredda e dallo stile diplomatico cinese, dall'altro lato da una sorta di principio non dichiarato che tuttavia da sempre e per sempre avrebbe contraddistinto le relazioni tra Stati Uniti e Cina: «*China was unique, that it would not be subjected to the standards and principles applied to other countries*»<sup>60</sup>.

Di questa unicità era profondamente convinta anche la leadership cinese, che cercò sempre di convincere Washington che Pechino meritasse trattamenti speciali su temi scottanti come quello della limitazione degli armamenti o quello dei diritti umani. Seppure Deng avesse ammodernato la Cina in quasi ogni suo aspetto, lo stile diplomatico di Pechino sembrò rimanere immutato rispetto a quello proposto in passato da Zhou Enlai: i cinesi preferivano trattare singolarmente con un funzionario di alto livello «*courted, flattered and praised for his wisdom, in the fashion of Kissinger*»<sup>61</sup>. L'effetto ammaliante che simili attenzioni esercitarono sui funzionari di Washington, unito alle considerazioni sull'importanza della Cina nello scacchiere internazionale ed alla sua “unicità”, contribuirono al mantenimento proprio di quello stile diplomatico “nixoniano” avversato da Carter.

L'8 gennaio 1977 il segretario di stato uscente Kissinger presentò al capo della liaison cinese Huang Zhen il suo successore, Vance. Dopo il classico scambio di dichiarazioni su Taiwan, Huang Zhen si lamentò del fatto che Carter, riferendosi a Taiwan in un suo discorso l'avesse chiamata “Cina”, ritornando implicitamente a riaffermare la posizione delle “due Cine” che Pechino sperava di avere già risolto dai tempi di Nixon. Vance tranquillizzò Huang riguardo le posizioni del presidente, assicurando poi il suo totale sostegno allo Shanghai Communiqué ed al principio

---

<sup>59</sup> Mann, *About Face*, p.79; Vance, *Hard Choices*, p.118

<sup>60</sup> Mann, *About Face*, pp. 5, 80. Oksenberg inviò a Brzezinski un memorandum intitolato *Five Reasons We Treat the Chinese Differently* in cui spiegò che tale comportamento aveva da un lato ragioni storiche, dall'altro rientrava in un chiaro modello generale di diplomazia («*we treat each major nation distinctively [...]. Our foreign policy must take into account special cultural and strategic factors in dealing with each country*») nonché in una sorta di strategia di ultra-compensazione per controbilanciare il mancato riconoscimento diplomatico. FRUS XIII, *Memorandum from Micheal Oksenberg* (7 ottobre 1977), p.254.

<sup>61</sup> Mann, *About Face*, p.80.

dell'unica Cina. I documenti statunitensi riportano che, in quell'occasione, Vance non accennò minimamente a critiche nei confronti del «*polar bear*» sovietico, rifiutando di assumere posizioni troppo rigide prima ancora di avere il tempo di maturare una strategia precisa<sup>62</sup>.

Esattamente un mese dopo toccò a Carter incontrare Huang Zhen. In tale occasione il presidente riconfermò lo Shanghai Communiqué come base dei futuri rapporti tra Stati Uniti e RPC e auspicò una risoluzione pacifica della questione sino-taiwanese, dichiarazioni a cui Huang rispose ripetendo la richiesta di abrogare il Trattato di Mutua Difesa e di ritirare le truppe statunitensi dall'isola. Quando Carter informò il rappresentante cinese della volontà di avviare il processo di normalizzazione diplomatica anche con il Vietnam comunista, questo rispose con un enigmatico «*We think this is good*». Considerando la crisi diplomatica che si stava consumando tra Pechino ed Hanoi, risulta difficile interpretare questa risposta, forse una pura cortesia di stampo confuciano, forse un semplice ripiego per evitare di scoprire le carte prima del tempo<sup>63</sup>.

La questione cinese tornò alla ribalta il 18 febbraio, quanto venne stilato il PRM-10, incentrato sulla strategia militare globale degli Stati Uniti. Nascoste nelle 150 pagine del documento ci sono le proposte di una cooperazione fattiva tra NATO e PRC, quella di potenziare la condivisione di informazioni di intelligence e di avviare la vendita di materiale militare con Pechino. Non si parla di normalizzazione diplomatica: il fine ultimo di questi provvedimenti sarebbe stato quello di aumentare la pressione strategica e politica su Mosca in modo tale da costringerla ad una maggiore cooperazione su temi caldi come gli accordi sulla limitazione degli armamenti<sup>64</sup>.

Queste considerazioni tuttavia rendono palese l'interesse crescente degli Stati Uniti per integrare la Cina comunista nel loro sistema strategico globale. Brzezinski in particolare era sempre più convinto che l'amministrazione avrebbe dovuto rapidamente giungere ad una sistemazione definitiva con Pechino e fece non poche pressioni su Carter affinché riconfermasse pubblicamente quei "cinque punti" che Nixon aveva stabilito segretamente con Pechino come base per pensare alla normalizzazione dei

---

<sup>62</sup> Solomon, *U.S.-PRC Political Negotiations*, p.60

<sup>63</sup> Ivi, p.61; Mann, *About Face* p.82.

<sup>64</sup> *Presidential Review Memorandum/NSC 10, Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review* (18 febbraio 1977), pp.13, 15, III-28, IV-4, IV-6.

rapporti diplomatici: il riconoscimento dell'esistenza di un'unica Cina di cui Taiwan era solo una parte, il rifiuto di appoggiare una possibile “dichiarazione di indipendenza taiwanese”<sup>65</sup>, il rifiuto di appoggiare militarmente Taipei in una guerra contro Pechino e di mirare ad una soluzione pacifica per la risoluzione della situazione taiwanese ed infine l'assicurazione che gli Stati Uniti si sarebbero impegnati nell'ottenere veramente la normalizzazione dei rapporti<sup>66</sup>. Carter si disse d'accordo ma l'opposizione di Vance – convinto che i tempi non fossero ancora maturi per un simile passo – convinse il presidente a rimandare tale dichiarazione<sup>67</sup>.

Infine si sarebbe dovuto prendere posizione anche rispetto al tema dei diritti umani: alle dure sanzioni adottate contro Mosca faceva da contraltare un clamoroso silenzio sulle violazioni dei diritti umani commesse da Pechino. Se i sovietici protestarono per questa disparità di trattamento a tutto vantaggio della Cina, quest'ultima benediva la politica di Carter; «*They seem blithely unconcerned about any vulnerability of their own position on human rights*» si trova scritto in un memorandum della CIA<sup>68</sup>. O forse i funzionari cinesi avevano già capito che gli Stati Uniti non avrebbero mai applicato quella linea politica a danno della tanto corteggiata Pechino.

Fu il mese di aprile ad aprire la strada a quel processo di normalizzazione che si sarebbe concluso soltanto un anno e nove mesi dopo. Con il PRM-24 del 5 aprile 1977 l'esecutivo richiese una valutazione oggettiva dei benefici e dei costi di un'eventuale miglioramento delle relazioni con la Cina o addirittura della normalizzazione dei rapporti diplomatici fra le due nazioni<sup>69</sup>. La valutazione avrebbe dovuto prendere in considerazione gli effetti di tale manovra sull'Unione Sovietica, sugli alleati statunitensi, sui paesi del Terzo Mondo ma soprattutto sulla posizione strategica di Taiwan. Proprio per tutelare l'alleato taiwanese il documento richiese di stabilire al

---

<sup>65</sup> Con “indipendenza di Taiwan” si intende la posizione politica che proponeva l'abbandono di ogni pretesa di essere il legittimo governo della terraferma cinese, l'abbandono del nome di “Repubblica di Cina” a favore di “Repubblica di Taiwan” e l'inizio di trattative per l'ottenimento del riconoscimento diplomatico ufficiale da parte dell'ONU in quanto nazione indipendente e senza alcun legame con il territorio cinese.

<sup>66</sup> La richiesta di non sostituire le truppe statunitensi con quelle giapponesi era caduta in seguito al riconoscimento diplomatico di Pechino da parte di Tokio. FRUS XIII, *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (8 marzo 1978), p.49.

<sup>67</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.198.

<sup>68</sup> FRUS II, *Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency* (21 marzo 1977), pp.67-68; FRUS II, *Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency* (11 maggio 1977), p.128.

<sup>69</sup> *Presidential Review Memorandum/NSC 24, People's Republic of China* (5 aprile 1977), p.1.



meglio il progetto di ritiro – parziale o totale – delle truppe statunitensi entro il 31 dicembre del 1977 in modo tale da non creare vuoti strategici<sup>70</sup>. Il terzo punto del documento prese infine in considerazione la possibilità di avviare il commercio di tecnologia militare di tipo difensivo con Pechino, una decisione che avrebbe dovuto tenere conto sia della reazione internazionale – in particolar modo di quella sovietica – sia delle modalità di trasferimento di tali tecnologie, che prevedevano l'intervento del COCOM nonché lo studio di quali tecnologie potessero essere commerciabili e come queste avrebbero influenzato la struttura strategica globale<sup>71</sup>.

L'11 dello stesso mese si svolse a Washington l'incontro tra Huang Zhen e Vance il quale annunciò la propria volontà di recarsi in Cina a incontrare i leader del PCC entro la fine di agosto, certo catturando l'attenzione del suo interlocutore<sup>72</sup>. Quattro giorni dopo Vance inviò un memorandum al presidente Carter in cui affermava chiaramente che «*in terms of our strategic position, normalization is highly desirable*»<sup>73</sup>. A detta del Segretario di Stato l'unico ostacolo a questa desiderabile normalizzazione era rappresentato dalla questione taiwanese: se Pechino si era mostrata disponibile riguardo al mantenimento di un canale non ufficiale tra Washington e Taipei, restava inamovibile nella richiesta di troncare i rapporti diplomatici e difensivi. Nel caso i cinesi non avessero accettato le condizioni minime – ossia il mantenimento di tali contatti informali ed il proseguimento delle vendite di materiale bellico – la normalizzazione avrebbe dovuto essere rimandata, magari proponendo trattati commerciali e rilanciando una maggiore cooperazione in ambito difensivo dissociato dal riconoscimento diplomatico<sup>74</sup>. Allo stesso modo si sarebbe dovuto evitare che il processo di normalizzazione allarmasse Taiwan a tal punto da spingerlo a soluzioni che avrebbero provocato una reazione militare cinese, come la possibilità di proclamare la propria indipendenza<sup>75</sup>. Nello stesso mese Brzezinski dichiarò che «*a strong and secure China is in our interest*»<sup>76</sup>: l'amministrazione stava muovendo rapidamente i suoi passi verso la normalizzazione.

---

<sup>70</sup> Ivi, p.2.

<sup>71</sup> Ivi, pp.2-3.

<sup>72</sup> FRUS XIII, Memorandum of Conversation (11 aprile 1977, Washington), p.73.

<sup>73</sup> FRUS XIII, Memorandum from Secretary of State Vance to President Carter, (15 aprile 1977), p.81.

<sup>74</sup> Ivi, pp.77-79.

<sup>75</sup> Ivi, p.79.

<sup>76</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, 199.

Quando il 22 maggio 1977 Carter pronunciò il suo famoso discorso all'Università di Notre Dame si espresse molto positivamente riguardo alla possibilità di normalizzazione:

*It's important that we make progress toward normalizing relations with the People's Republic of China. We see the American and Chinese relationship as a central element of our global policy, and China as a key force for global peace. We wish to cooperate closely with the creative Chinese people on the problems that confront all mankind. And we hope to find a formula which can bridge some of the difficulties that still separate us.*<sup>77</sup>

Qualche tempo dopo il discorso di Notre Dame, Brzezinski ottenne dal presidente il permesso di accettare l'invito a cena avanzato da Huang Zhen, interpretato come un segno di ricettività cinese alle parole di Carter. Il giorno prima dell'incontro Brzezinski inviò al presidente un memorandum in cui suggeriva la politica di Washington: mantenere un atteggiamento flessibile ma risoluto su Taiwan, insistere implicitamente sulle potenzialità antisovietiche della manovra, delineare programmi di condivisione delle informazioni di intelligence e di vendita di materiale bellico e di intelligence (come apparecchiature satellitari) da parte di paesi alleati di Washington, aumentare i contatti tra RPC e NATO nonché estendere alla Cina comunista lo status di Most Favored Nation (MFN)<sup>78</sup>.

Tuttavia, dopo il forte richiamo all'impegno di difendere i diritti umani nel mondo fatto da Carter nel discorso a Notre Dame, procedere verso la normalizzazione dei rapporti con la Cina appariva come un clamoroso controsenso. D'altra parte in molti all'interno del dipartimento di Stato si stavano interrogando se fosse più semplice esercitare pressioni su nazioni che violavano i diritti umani rendendoli dei pariah del sistema internazionale oppure legandoli alla politica statunitense in modo tale da garantire una più forte influenza sulle stesse, rischiando tuttavia di perdere credibilità

---

<sup>77</sup> PPPUS, Jimmy Carter, *University of Notre Dame - Address at Commencement Exercises at the University* (22 maggio 1977).

<sup>78</sup> FRUS XIII, *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (14 giugno 1977), p.93.

proprio sulla sincerità del proprio impegno umanitario<sup>79</sup>.

Le pesanti accuse che pendevano su Pechino erano conosciute e già utilizzate dal governo di Taiwan e dai suoi sostenitori statunitensi per aumentare la pressione internazionale sulla RPC<sup>80</sup>. L'amministrazione Carter era ben consapevole della tragica situazione umanitaria cinese – un documento datato 20 giugno 1977 riporta anche informazioni sul sistema dei *laogai*<sup>81</sup> – e scelse consapevolmente di proseguire con la normalizzazione minimizzando al massimo il dibattito su tali violazioni, come riporta un documento dei primi giorni di giugno:

*At least the initial stages of the normalization process probably are inappropriate to press for major human rights improvements. Any hope of achieving such improvements awaits further action in the normalization process*<sup>82</sup>.

Il 27 giugno 1977 davanti al *Policy Review Committee* riunito da Vance, Brzezinski si schierò apertamente a favore dell'inizio delle pratiche per raggiungere la piena normalizzazione dei rapporti con Pechino in occasione del viaggio di Vance in Cina<sup>83</sup>. Il timore della possibile reazione sovietica alla normalizzazione sembrava enormemente ridimensionato: se l'Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs Richard Holbrooke puntò sui vantaggi di consolidare l'asse sino-statunitense del rapporto triangolare Washington-Mosca-Pechino, Oksenberg si limitò ad affermare che – qualsiasi fosse stata la reazione sovietica – la normalizzazione avrebbe comportato vantaggi tanto sostanziosi da giustificare la manovra<sup>84</sup>. Negli incontri successivi anche le ultime resistenze alla normalizzazione furono vinte, mentre

---

<sup>79</sup> FRUS II, *Memorandum From the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Dubs) to the Coordinator for Human Rights and Humanitarian Affairs (Derian)*, (23 giugno 1977), p.202.

<sup>80</sup> Questo anche se lo stesso governo di Taiwan aveva subito diverse accuse riguardo violazioni dei diritti umani. FRUS II, *Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency* (11 maggio 1977), p.131; FRUS II, *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (29 luglio 1977), p.122; FRUS II, *Study Prepared by the Ad Hoc Inter-Agency Group on Human Rights and Foreign Assistance* (15 agosto 1977), p.232.

<sup>81</sup> FRUS II, *Memorandum From Michel Oksenberg* (June 20, 1977), p.100.

<sup>82</sup> FRUS II, *Paper Prepared in the Department of State* (8 giugno 1977), Washington, p.162.

<sup>83</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.200.

<sup>84</sup> FRUS XIII, *Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting* (27 giugno 1977), p.104.

la preoccupazione principale sembrava essere diventata il garantire la credibilità della proposta di normalizzazione avanzata dagli Stati Uniti dopo più di cinque anni di rinvii e di promesse non mantenute<sup>85</sup>. Rassicurato su praticamente tutti i fronti, incalzato da Oksenberg – il quale aveva avvisato del rischio di un riavvicinamento sino-sovietico nel giro di due o tre anni<sup>86</sup> – Carter raccomandò quindi a Vance di muoversi «*as rapidly as possible*» per riuscire nel completo riconoscimento diplomatico cinese<sup>87</sup>. Vance partì per Pechino consapevole che nei successivi tre giorni avrebbe avuto la possibilità di gettare le basi del ristabilimento delle relazioni diplomatiche: «*He was authorized to indicate our interest in normalization (and he even had a draft normalization agreement in his pocket) but he was not in a position to cross the Rubicon insofar as U.S. relations with Taiwan were concerned*»<sup>88</sup>.

Vance arrivò a Pechino il 22 agosto 1977 e subito si incontrò con il ministro degli esteri cinese Huang Hua. Dopo aver parlato a lungo sulla situazione globale ed in particolar modo su quella africana, il segretario di Stato passò a trattare della volontà dell'amministrazione statunitense di improntare la propria politica estera al rispetto dei diritti umani. «*This does not mean that we are attempting to conduct our foreign policy by rigid moral maxims or impose our political systems on others*» precisò Vance, aggiungendo inoltre che gli Stati Uniti erano consapevoli di aver già fatto errori in questo senso<sup>89</sup>. Quando Huang prese la parola replicò punto per punto a tutte le dichiarazioni di Vance; l'unica che rimase senza replica fu quella sui diritti umani. Vance comprese di aver toccato un tasto dolente, e che di certo il ministro degli esteri era ben più interessato ad esplorare la posizione statunitense riguardo l'Unione Sovietica. Il ministro degli esteri incalzò Vance dichiarando che la politica di distensione e di equilibrio strategico tra Washington e Mosca fosse destinata al fallimento, essendo l'Unione Sovietica intenzionata ad ottenere la supremazia strategica globale. Secondo Huang, l'unico motivo per cui gli Stati Uniti non si erano ancora opposti all'avventurismo sovietico in Africa ed al mancato rispetto delle direttive del

---

<sup>85</sup> FRUS XIII, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (14 luglio 1977), p.113. I timori di una possibile dichiarazione d'indipendenza taiwanese e del disinteresse cinese nei confronti dell'acquisizione di tecnologia militare furono anche quelli rapidamente superati. FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (30 Luglio 1977), pp.126-29.

<sup>86</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (30 luglio 1977), p.132.

<sup>87</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.201

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (22 agosto 1977), p.163.

SALT I, era la pura paura di Mosca<sup>90</sup>. Vance negò queste affermazioni, assicurando la controparte dell'enorme vantaggio militare statunitense nei confronti di Mosca, ma non concesse ai cinesi la soddisfazione di pronunciarsi aggressivamente contro Mosca<sup>91</sup>. La posizione di Huang sulla normalizzazione sarebbe stata ancora più dura di quella riguardante la politica contro i sovietici: dopo aver ripetuto le classiche richieste di Pechino per l'avvio dei negoziati, Huang accusò gli Stati Uniti di non aver mai mantenuto le promesse fatte da Nixon e di avanzare proposte formulate semplicemente «*to continue to maintain the right to interfere in the internal affairs of China*»<sup>92</sup>. Dal canto suo Vance fu molto rigido, riaffermando la volontà statunitense di continuare a mantenere una rappresentanza diplomatica a Taipei, di poter commerciare in armi con Taipei e di avere l'assicurazione che la questione taiwanese si sarebbe risolta in modo pacifico<sup>93</sup>. L'intransigenza del segretario di Stato statunitense tuttavia, non fece altri che irritare Huang e – il giorno dopo – il vice-premier Deng Xiaoping.

Nel suo confronto con Vance, Deng rinnovò gli attacchi mossi da Huang il giorno precedente, innanzitutto accusando gli Stati Uniti di stare seguendo una linea politica di appeasement nei confronti dell'Unione Sovietica ed arrivando a mettere in dubbio la potenza militare statunitense attraverso le parole ed i dubbi espressi da molti esponenti del governo di Washington<sup>94</sup>. Ma le parole più dure vennero usate contro l'approccio statunitense alla normalizzazione:

*Please allow me to make a comment on your current formula. In my opinion, this formula is not a step forward from the original process of normalization. It is, on the contrary, a retreat from it [...] That prerequisite is that it is the United States which will have to make up its mind*<sup>95</sup>

Deng criticò i continui ripensamenti, i sotterfugi e la mancanza di volontà politica statunitense di seguire il modello offerto dalla *Japanese Formula*, un accordo più che generoso nei confronti degli Stati Uniti i quali – secondo Deng e Huang –

---

<sup>90</sup> Ivi, pp.177-78, 183.

<sup>91</sup> Ivi, pp.184-85.

<sup>92</sup> Ivi, p.181.

<sup>93</sup> Kissinger, *Cina*, p.316.

<sup>94</sup> FRUS XIII, Memorandum of Conversation (24 agosto 1977), pp. 193, 196.

<sup>95</sup> Ivi, p.201.

avevano un debito politico non indifferente nei confronti della RPC<sup>96</sup>. Venendo alla questione taiwanese, il vicepremier ribadì l'accettazione da parte cinese della clausola del mantenimento di legami non ufficiali tra gli Stati Uniti ed il governo di Taipei, rassicurando Vance che – se gli Stati Uniti erano convinti di avere ancora bisogno di Taiwan – i pazienti cinesi avrebbero potuto aspettare anche cinque, venti o cento anni<sup>97</sup>; a questa minacciosa rassicurazione Deng aggiunse:

*As for the method by which we reunify Taiwan with the motherland, let us Chinese worry about that. We Chinese do have the ability to solve our own issues. There is no need whatever for American friends to worry themselves over such issues*<sup>98</sup>

Col sorriso, Deng stava semplicemente affermando che la Cina non avrebbe avuto bisogno dell'amministrazione Carter per riprendersi Taiwan e che – se Washington avesse voluto dire la sua sul destino dell'isola – avrebbe fatto meglio a raggiungere al più presto un accordo con Pechino.

Il viaggio di Vance aveva riaperto in via ufficiale il dialogo con Pechino ma sembrava avere ampliato il divario tra le due nazioni invece che richiuderlo. La Cina non poteva tollerare che, ad ogni nuova amministrazione statunitense, le condizioni per la normalizzazione divenissero sempre più distanti dal progetto originale di Nixon. Dall'altro lato gli Stati Uniti – ancora impegnati a Panama e nel Medioriente – non potevano sopportare la totale mancanza di flessibilità dei governanti di Pechino<sup>99</sup>. Vance aveva ottenuto qualche segnale positivo nel campo degli accordi economici con la Cina<sup>100</sup>, ma – come lo stesso Deng affermò qualche settimana più tardi – il viaggio del Segretario di Stato aveva avuto l'effetto di ostacolare, piuttosto che di promuovere, il processo di normalizzazione<sup>101</sup>.

---

<sup>96</sup> Ivi, p.203.

<sup>97</sup> Ivi, p.203.

<sup>98</sup> Ivi, p.205.

<sup>99</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, pp.201-02; Kissinger, *Cina*, p.316.

<sup>100</sup> Huang affermò di voler collegare gli accordi commerciali all'ottenimento della normalizzazione diplomatica ma lasciò aperti molti spiragli, il più importante dei quali fu la conferma del viaggio negli Stati Uniti del China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT) programmato per il mese seguente. FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (25 agosto 1977), pp.210-13.

<sup>101</sup> Solomon, *U.S.-PRC Political Negotiations*, pp.62-63.

### 3.4. THE UNITED STATES HAS MADE UP ITS MIND: IL SUCCESSO DEL VIAGGIO DI BRZEZINSKI

Dopo il fallimento della visita di Vance, la Cina decise di mandare un segnale inequivocabile al presidente Carter. Fu così che l'ex capo del liaison office statunitense a Pechino, George H. W. Bush, venne invitato in Cina in veste di privato cittadino; gli venne riservato un trattamento sontuoso e fu uno dei pochi occidentali a cui venne concesso di visitare il Tibet, zona off-limits per gli stranieri<sup>102</sup>. La rassicurante minaccia della pazienza cinese lanciata da Deng durante la visita di Vance si concretizzava in questo avvertimento: la Cina non aveva fretta e Carter non era indispensabile, se non ci fosse riuscito lui ci sarebbe riuscito qualcun altro.

Circa un mese dopo la visita di Vance a Pechino Carter ed il ministro degli esteri sovietico Andrej Gromyko si incontrarono a Washington. Carter iniziò il suo discorso facendo direttamente riferimento al tentativo di normalizzare le relazioni con la Cina, rassicurando il suo ospite che tale manovra non era da leggere in chiave antisovietica; Gromyko accettò tale rassicurazione ma ci tenne a riaffermare – con il classico stile sottilmente intimidatorio della diplomazia sovietica – che sarebbe stato un grosso errore per Washington giocare la carta cinese per colpire gli interessi di Mosca. Al gioco sporco, Mosca avrebbe reagito a modo suo<sup>103</sup>. Il mese di settembre si sarebbe chiuso con l'Unione Sovietica che faceva buon viso a cattivo gioco davanti alle manovre diplomatiche sino-statunitensi e con un messaggio del premier cinese Hua Guofeng, recapitato al Segretario di Stato Vance da Huang Hua: il premier ci teneva a chiarire che non c'era fretta per concludere l'accordo, ma che il presidente Carter avrebbe dovuto pensare alle prospettive a lungo termine del riavvicinamento tra i due paesi e non al semplice ed immediato successo diplomatico<sup>104</sup>. Pur dopo le diffidenze e gli scontri, l'interesse per la normalizzazione era ancora ben vivo su ambo i fronti: la politica di riavvicinamento sarebbe continuata a passo spedito.

Il 3 novembre 1977 si tenne una cena tra Huang Zhen ed il vicepresidente Mondale. Huang attese di essere davanti ad un nutrito gruppo di giornalisti per invitare

---

<sup>102</sup> Mann, *About Face*, p.83-84

<sup>103</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.202

<sup>104</sup> Solomon, *U.S.-PRC Political Negotiations*, p.63

in Cina Brzezinski, offerta che il consigliere per la sicurezza nazionale accettò di buon grado scatenando il panico tra i membri del Dipartimento di Stato, i quali – nei giorni successivi – avrebbero iniziato un lungo giro di consultazioni per comprendere se fosse saggio che Brzezinski partisse per Pechino. Lo stesso Vance telefonò personalmente a “Zbig” dicendo che questo viaggio avrebbe minato la posizione diplomatica statunitense con la Cina, preoccupato certo anche delle possibili ripercussioni sulle trattative del SALT II. Dalla parte di Vance si sarebbe schierato anche il capo del liaison office a Pechino Woodcock, convinto che non fosse il momento migliore per organizzare una visita a Pechino<sup>105</sup>.

Dal canto suo Brzezinski vedeva questo viaggio come un buon modo per ricordare ai sovietici, particolarmente irrispettosi della distensione, che ad ogni azione di Mosca sarebbe corrisposta una reazione statunitense<sup>106</sup>. Il consigliere per la sicurezza nazionale non si sarebbe arreso di fronte all'opposizione del Dipartimento di Stato e cercò di portare dalla sua prima il vicepresidente Mondale e poi il Segretario alla Difesa Brown, con il quale stava già collaborando per ottenere la possibilità di trasferire tecnologie militari alla PRC<sup>107</sup>. Brzezinski incassò l'appoggio presidenziale parlando direttamente con Carter, senza nascondere l'opposizione di Vance e assicurandolo del fatto che sarebbe stata una visita consultiva e non un vero e proprio negoziato

*I also added that strategically maintaining a better relationship with China at this time would make sense. The President answered quite flatly that he felt I should go and he said it twice*<sup>108</sup>

Nel febbraio del 1978, mentre Brzezinski aumentò la pressione sul presidente per ottenere l'autorizzazione ufficiale per recarsi a Pechino, Vance ravvivò le sue proteste, argomentando che inviare un funzionario così vicino al presidente sarebbe stato deleterio «*because it will imply too much about possible normalization*»; tuttavia il Segretario di Stato sembrò non avere nulla da obiettare riguardo la possibilità di organizzare una tappa in Cina per il tour diplomatico del vicepresidente Mondale.

---

<sup>105</sup> FRUS XIII, Memorandum of Conversation (3 novembre 1977), p.260; Brzezinski, *Power and Principle*, p.202-04.

<sup>106</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.203

<sup>107</sup> Ivi, pp.203-04.

<sup>108</sup> Ivi, p.204



Brzezinski ribaltò l'accusa di Vance obiettando che la visita del vicepresidente avrebbe generato aspettative ben maggiori rispetto al già pianificato viaggio del consigliere per la sicurezza nazionale. La risposta del presidente giunse sulle scrivanie di Vance e di Brzezinski: «*To the Vice President, to the Sec Vance: I've decided it would be best for Zbig to go to China*»<sup>109</sup>.

Per quanto il soddisfatto Brzezinski ed il meno soddisfatto Vance si accordarono per tenere segreto l'accordo almeno fino alla fine delle trattative per il SALT II – nel frattempo i trattati panamensi erano stati ratificati –, il consigliere per la sicurezza nazionale sembrò lavorare affinché la questione della normalizzazione ottenesse la precedenza anche su tali trattative senza tuttavia trovare l'assenso di Carter<sup>110</sup>. A favore della posizione di Brzezinski si sarebbero potuti contare alcuni esponenti dell'esecutivo e molti senatori convinti che il riavvicinamento con la Cina avrebbe garantito un vantaggio diplomatico nella trattativa per il SALT; altri ancora speravano di poter usare la carta cinese per controbilanciare gli effetti di un trattato che – a detta loro – avrebbe disarmato gli Stati Uniti<sup>111</sup>. D'altra parte nessuno sapeva a che cosa si sarebbe andato incontro con questo viaggio, non sapendo se i cinesi fossero pronti per un'eventuale ripresa delle trattative<sup>112</sup>.

Le istruzioni di Carter riguardo il viaggio di Brzezinski erano precise e abbandonavano quella linea di tormentata ambivalenza che aveva contraddistinto le trattative fino a quel momento. Il consigliere per la sicurezza nazionale avrebbe dovuto dire chiaramente che «*the United States has made up its mind*» riguardo alla normalizzazione, che gli Stati Uniti avevano accettato le condizioni cinesi – abrogazione delle relazioni diplomatiche e del trattato difensivo con Taiwan e ritiro completo delle truppe statunitensi dall'isola – a patto che la questione taiwanese fosse risolta pacificamente e fosse garantito il commercio di materiale bellico tra gli Stati Uniti ed il governo di Taipei. Carter teneva a ribadire che gli Stati Uniti – come auspicato dal premier cinese Hua Guofeng nel messaggio a Vance del settembre 1977 – volessero creare un legame strategico durevole con Pechino, basato su interessi comuni, considerazioni strategiche di ampio respiro e sulla volontà di impedire che una singola

---

<sup>109</sup> Ivi, pp. 204-05. FRUS XIII, *Note from President Carter to Vice President Mondale and Secretary of State Vance* (16 marzo 1978), p.309.

<sup>110</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.207.

<sup>111</sup> Mann, *About Face*, p.84, Carter, *Keeping Faith*, p.194.

<sup>112</sup> FRUS XIII, *Paper Prepared by the National Security Staff* (undated), p.384.

potenza – leggere tra le righe “Unione Sovietica” – potesse imporre la propria egemonia a livello regionale o globale. L'unico punto che avrebbe potuto inquietare i cinesi sarebbe stata la richiesta di procedere alla normalizzazione solo dopo le elezioni congressuali del 7 novembre 1978. La delegazione di Brzezinski avrebbe poi annoverato anche Morton Abramowitz – assistant secretary of State for intelligence and research – in modo tale da poter esporre uno di quei briefing di intelligence il cui valore diplomatico era già stato compreso da Kissinger<sup>113</sup>. Quella che doveva essere una semplice missione consultiva era diventata la missione di punta del progetto di normalizzazione diplomatica dell'amministrazione Carter e Brzezinski ne era pienamente consapevole, optando per un regalo diplomatico che esprimesse al meglio l'eccezionalità di tale momento:

*As a personal touch, I prevailed on the President to prepare a handwritten note to Chairman Hua, which I would hand him, together with a piece of the moon brought back by U.S. astronauts. The President wrote out in his own hand: “To Chairman Hua – a piece of the moon for you and the people of China – symbolic of our joint quest for a better future – Jimmy Carter”<sup>114</sup>*

Brzezinski arrivò a Pechino il 20 maggio 1978, pronto ad affrontare due lunghi incontri con il ministro degli esteri cinese Huang Hua. Il consigliere per la sicurezza nazionale sapeva che i funzionari cinesi avrebbero insistito non poco sulla questione sovietica, cercando rassicurazioni rispetto l'impegno statunitense contro l' “Orso Polare” e magari sperando di strappare una dichiarazione d'intenti anti-sovietica da una persona così vicina al presidente. Vance non aveva concesso ai cinesi questa soddisfazione, col risultato di irrigidire le posizioni di Pechino sulla già intricata questione della normalizzazione, per questo Brzezinski avrebbe preso una posizione più dura rispetto a Mosca. Brzezinski non sconfessò la politica di distensione della sua amministrazione, ma la presentò come una delle armi impugnate da Washington per ottenere il contenimento dei sovietici e per spingerla alla collaborazione sfruttando l'enorme vantaggio che Washington continuava a detenere su ogni fronte, da quello militare a

---

<sup>113</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, pp.206-08.

<sup>114</sup> Ivi, p.208.

quello economico<sup>115</sup>. Di certo non era il risultato plateale che si aspettava Huang, ma la fiera conferma dell'impegno statunitense per contrastare i sovietici sembrò spianare la strada alla trattativa sulla normalizzazione<sup>116</sup>.

Nell'aprire la discussione riguardo la normalizzazione dei rapporti diplomatici, Brzezinski affermò «*I can say on behalf of President Carter that the U.S. has made up its mind on this issue*»<sup>117</sup>. Questa affermazione riecheggiava le dure parole usate da Deng con Vance – «*United States which will have to make up its mind*» – e simboleggiava la volontà di fare davvero quel passo avanti che Deng aveva chiesto a Washington negli ultimi anni. Brzezinski riconfermò la validità dello Shanghai Communiqué e dei Cinque Punti concordati segretamente da Nixon, riconobbe l'unicità della Cina, il diritto di Pechino di gestire la situazione taiwanese come se fosse una questione interna, confermò il ritiro delle truppe statunitensi da Taiwan ed affermò infine che il presidente Carter credeva che «*a strong and independent China is a force for peace in our pluralistic world*»<sup>118</sup>.

La controparte cinese sembrò apprezzare la buona volontà statunitense e lo stesso vicepremier Deng tentò di rassicurare Brzezinski riguardo ai timori statunitensi di irritare l'Unione Sovietica finendo col mandare all'aria anni di trattative, timori infondati dato che – secondo Deng – la normalizzazione avrebbe avuto il solo effetto di aumentare positivamente la pressione politica su Mosca<sup>119</sup>. Anche Huang magnificò i possibili effetti positivi della normalizzazione per il governo statunitense, la cui immagine sarebbe stata rivalutata da tutti quei governi del Terzo mondo vicini a Pechino<sup>120</sup>. La critica più dura alla posizione statunitense venne invece dal premier Hua Guofeng, certo incantato dalla pietra lunare donatagli dal suo interlocutore, ma pronto a riportare sul campo il nodo irrisolto della questione taiwanese. Guofeng mise in luce la contraddizione tra la richiesta statunitense di ottenere una risoluzione pacifica della questione taiwanese e quella di vedere garantita la possibilità di armare il governo di

---

<sup>115</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (20 maggio 1978), pp.393, 395-96.

<sup>116</sup> Il giorno seguente Deng Xiaoping accusò gli Stati Uniti di mantenere un comportamento incomprensibile, coprendo le malefatte sovietiche attraverso i propri portavoce ufficiali, proseguendo con i rapporti commerciali anche di materiale ad alto livello tecnologico; a queste accuse Brzezinski rispose molto apertamente di essere – a livello personale – d'accordo con il pensiero di Deng. FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (21 maggio 1978), pp.443-44.

<sup>117</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (20 maggio 1978), pp.393-94.

<sup>118</sup> Ivi, pp.393-94; FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (21 maggio 1978), pp.424-25.

<sup>119</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (21 maggio 1978),436.

<sup>120</sup> Ivi, p.430.

Taipei: in pratica, affermò il premier, gli Stati Uniti proclamavano di sostenere l'idea di un'unica Cina ma agivano per fare in modo che ne esistessero due, il più a lungo possibile<sup>121</sup>.

Un altro importante tema trattato nei vari incontri fu quello dell'intervento del Vietnam in Cambogia, percepito dalla RPC come un vero e proprio accerchiamento da parte dell'asse sovietico. I funzionari di Pechino speravano di strappare un sostanzioso sostegno statunitense alla resistenza cambogiana – composta per lo più dai “khmer rossi” – in modo tale da contrastare il tentativo egemonico vietnamita. Pur affermando che gli Stati Uniti sarebbero stati contrari a tale affermazione egemonica, Brzezinski fece un passo indietro dichiarando a più riprese che l'appoggio a tali gruppi ledeva profondamente i principi morali statunitensi. Era dal 1977 che gli Stati Uniti facevano pressioni su Pechino affinché togliesse l'appoggio agli Khmer rossi o affinché sfruttasse la sua influenza per convincerli a migliorare le condizioni umanitarie del loro dominio in Cambogia<sup>122</sup>. Un tale supporto era inconcepibile, specialmente nel momento in cui il presidente Carter stava rilanciando la sua nuova politica estera su base umanitaria<sup>123</sup>. La salace risposta del ministro Huang Hua non si fece attendere, accusando gli Stati Uniti di aver compiuto in passato, proprio in Cambogia, violazioni dei diritti umani tali da non potersi permettere di pontificare a questo proposito<sup>124</sup>. Tuttavia una simile risposta non finiva col contraddire l'appoggio che il governo cinese accordò alla politica umanitaria voluta da Carter, ma solo rispetto ad alcuni temi cari all'ideologia comunista e strategicamente antisovietici:

*On the question of human rights. I think the greatest issue involved in this respect is the unity of a country and the independence of a nation. We support your efforts in making use of the human rights issue to make trouble for the Soviet Union. For those people who are engaged in a struggle to win national independence and unity for their nation, the principal issue is not the kind of human rights that you are talking about. The major issue*

---

<sup>121</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (22 maggio 1978), pp. 453-54.

<sup>122</sup> FRUS II, *Memorandum From Jessica Tuchman of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (10 ottobre 1977), p.262.

<sup>123</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (21 maggio 1978), p.429.

<sup>124</sup> Ivi, p.420.

*involved here is the struggle against imperialism, colonialism, and hegemonism, to win independence and unity*<sup>125</sup>.

Nel frattempo, Morton Abramovitz ed i due funzionari dell'NSC Samuel Huntington e Benjamin Huberman si erano esibiti in un briefing di intelligence senza precedenti di fronte alla loro controparte cinese: numero e posizione delle truppe sovietiche sul confine, foto satellitari delle loro installazioni e condivisione delle analisi strategiche globali del PRM 10, il tutto legato alla proposta statunitense di aumentare gli scambi tecnologici e di intelligence fra le due potenze<sup>126</sup>. Ancora una volta gli Stati Uniti stavano tentando con i propri briefing una nazione dalle elevate esigenze militari e che soffriva di un intollerabile ritardo tecnologico.

Il viaggio di Brzezinski a Pechino aveva definitivamente rotto lo stallo in cui erano arenate le relazioni sino-statunitensi. Nel redigere i loro rapporti, Brzezinski ed il suo collaboratore Michel Oksenberg annotarono che i funzionari di Pechino avevano apprezzato la figura del consigliere per la sicurezza nazionale, soprattutto per le sue posizioni a favore di una geopolitica “pluralista” e per la comune visione critica nei confronti dell'Unione Sovietica: terreni fertili per trovare un'intesa duratura con la RPC<sup>127</sup>. I vantaggi più sostanziosi tuttavia si registravano proprio sul tema della normalizzazione: l'aspettativa cinese era visibilmente aumentata, la Cina sembrava volersi muovere rapidamente sia sul lato diplomatico sia rispetto ad una possibile cooperazione militare, mostrando un'impazienza che contrastava con tutte le loro dichiarazioni. L'unico punto da definire sarebbe rimasta la sistemazione di Taiwan, per il quale si paventavano due opzioni: o la promessa da parte cinese di una risoluzione pacifica e la fine delle vendite di armamenti, o viceversa<sup>128</sup>. La missione di Brzezinski aveva ottenuto un successo paragonabile a quello dei primi viaggi in Cina di Kissinger e sembrava dividerne anche le modalità come la richiesta fatta ai funzionari cinesi di

---

<sup>125</sup> Ivi, p.431.

<sup>126</sup> Mann, *About Face*, p.87. Tra l'altro la lettura del PRM-10 produsse notevoli tensioni – scaricate tutte nei discorsi ufficiali dei funzionari cinesi con Brzezinski – riguardo alla convinzione che la strategia globale statunitense contro l'Unione Sovietica non fosse sufficientemente efficiente. FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (20 maggio 1978), p.396.

<sup>127</sup> FRUS XIII, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (25 maggio 1978), p.463; FRUS XIII, *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (25 maggio 1978), p.470.

<sup>128</sup> FRUS XIII, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (25 maggio 1978), p.462-66.

mantenere il più alto riserbo su tali contrattazioni, per evitare che sorgessero complicazioni politiche all'interno del multiforme panorama politico statunitense<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (21 maggio 1978), p.438.

## THE BREAKTHROUGH: CARTER E LA NORMALIZZAZIONE

### 4.1. CARTER SHOCK: LA NORMALIZZAZIONE DEI RAPPORTI DIPLOMATICI

Il successo del viaggio di Brzezinski aveva rilanciato la prospettiva dell'agognata normalizzazione diplomatica, anche se le manovre del consigliere - che era riuscito a tenere fuori dai giochi sia Woodcock che Holbrooke - aveva aumentato di non poco le tensioni tra il NSC ed il Dipartimento di Stato<sup>1</sup>. Il giugno 1978 fu un mese molto caldo dal punto di vista diplomatico: Vance e Huang Hua iniziarono a pianificare sia il calendario per discutere i tempi della normalizzazione con Pechino sia il viaggio che Deng avrebbe dovuto fare negli Stati Uniti. Lungi dall'essere tranquillizzante, il capo del liaison office cinese ci tenne a precisare che gli statunitensi avrebbero dovuto lavorare duro su ambo i fronti, nonché smettere di porre termine a quella strategia di *appeasement* nei confronti dell'Unione Sovietica che - insieme alla questione taiwanese - rappresentava il maggiore scoglio nelle trattative<sup>2</sup>.

Dal canto suo Deng Xiaoping aveva iniziato a trasformare l'immagine internazionale della RPC. Da alfiere della rivoluzione globale, la Cina iniziò a presentarsi come una nazione pacifica, nuovo pilastro di un ordine regionale fondato su una amichevole collaborazione con i propri vicini, bersaglio prediletto delle pianificazioni egemoniche del social-imperialismo di Mosca e dei suoi lacché vietnamiti<sup>3</sup>. Proprio nello stesso mese il Politburo vietnamita avrebbe infatti indicato Pechino come il principale nemico del Vietnam, entrando ufficialmente a far parte del COMECON: le paure cinesi riguardo ad un loro accerchiamento si stavano infine concretizzando<sup>4</sup>. Alla ricerca di un consenso anti-sovietico a livello regionale e globale, Deng intraprese una lunga serie di viaggi in tutto l'estremo oriente e nel sud-est asiatico, visitando Birmania, Nepal, Malesia, Singapore e Giappone<sup>5</sup>. Proprio con il Giappone, il 12 agosto 1978 la RPC siglò il Trattato di Pace ed Amicizia, consacrando quella collaborazione che avrebbe fatto di Tokio il primo partner commerciale della Cina:

---

<sup>1</sup> Mann, *About Face*, p.87.

<sup>2</sup> Solomon, *U.S.-PRC Political Negotiations*, p.65.

<sup>3</sup> Kissinger, *Cina*, pp.323-24.

<sup>4</sup> Ivi, p.313.

<sup>5</sup> Ivi, p.323.

avrebbe infatti contribuito allo sviluppo economico di Pechino con un'ampia affluenza di capitali in cambio di materie prime come il petrolio. Questa trasformazione non sfuggì agli occhi di Micheal Oksenberg il quale, scrivendo al suo superiore Brzezinski, lo mise in guardia dal fare il gioco di Pechino finendo con lo schierandosi troppo apertamente contro Mosca<sup>6</sup>.

Intanto il Dipartimento di Stato aveva incominciato ad esplorare le possibilità di Washington rispetto alla questione più spinosa fra quelle sollevate dai cinesi come condizione per la normalizzazione, ossia l'abrogazione del Trattato di Mutua Difesa (TMD) con Taipei. Il primo problema affrontato fu la questione della scadenza del trattato: per quanto fosse possibile per Washington dichiarare nullo il trattato non appena avesse tolto il riconoscimento diplomatico al governo di Taipei, alcuni obiettarono che l'articolo 10 del TMD - il quale imponeva un preavviso di 12 mesi per l'annullamento dello stesso - avrebbe potuto comportare un ostacolo non indifferente<sup>7</sup>. Visto da un'altra ottica, tale ostacolo si sarebbe tuttavia trasformato in vantaggio, garantendo a Washington la possibilità di mantenere i legami difensivi con Taipei per un ulteriore anno dal momento del disconoscimento diplomatico dell'ex-alleato<sup>8</sup>.

Si sarebbe poi dovuto chiarire se per tale procedura fosse bastato un atto presidenziale o se si fosse dovuto chiamare in causa anche il Senato. Dato che in passato i presidenti avevano denunciato trattati sia con il parere ed il benestare del Senato sia senza gli stessi, essendo il potere di terminare i trattati costituzionalmente affidato alla figura presidenziale ed essendo il TMD strutturato in modo tale da contenere una clausola di annullamento che non specificasse l'intervento del Senato. A tale proposito, il memorandum del Dipartimento di Stato affermò, certo con i suoi dubbi: «*L* [ossia l'ufficio di consulenza legale del dipartimento di Stato] *believes Senatorial or Congressional participation is not a legal requirement*»<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> FRUS XIII, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (21 agosto 1978), pp.518, 520.

<sup>7</sup> «*This Treaty shall remain in force indefinitely. Either Party may terminate it one year after notice has been given to the other party*». FRUS XIII, *Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (13 dicembre 1978), p.630.

<sup>8</sup> FRUS XIII, *Briefing Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Holbrooke) to Secretary of State Vance* (undated), pp.505-06.

<sup>9</sup> Tale interpretazione sarà poi messa in dubbio - come sarà trattato più avanti - dal senatore Barry Goldwater, esponente di punta della China Lobby. Ivi, p.506.



Gli Stati Uniti avevano scelto la loro strada, avrebbero proseguito con l'avvicinamento a Pechino sacrificando la lunga alleanza con Taipei, fiutando anche grandissime possibilità economiche legate allo sviluppo di una nazione di oltre un miliardo di abitanti, una nazione che si mostrava sempre più attratta dalla tecnologia occidentale. Il viaggio del consigliere scientifico Frank Press del 6-10 luglio dimostrò l'interesse condiviso dalle due nazioni alla cooperazione scientifica ed economica: «*It is our interest to contribute to China's efforts to strengthen her agricultural and civil industrial capabilities*» scrisse Press a Holbrooke<sup>10</sup>. In quello stesso viaggio venne affermata la volontà di organizzare sempre più consistenti scambi culturali con l'invio di studenti e studiosi cinesi negli Stati Uniti e viceversa. Secondo Press questi scambi avrebbero migliorato la competitività cinese da un lato e creato una nuova élite, se non occidentalizzata, almeno con forti legami nel mondo statunitense<sup>11</sup>.

Quando il nuovo capo del liaison office cinese a Washington Chai Zemin si incontrò con l'assistant secretary of industry and trade Frank Weil si delinearono meglio anche le basi per ottenere quel collegamento commerciale che da tanto tempo faceva gola al governo ed alle aziende statunitensi. Pur lamentandosi per il mancato riconoscimento dello status di MFN – una condizione chiave per ottenere un regime tariffario privilegiato - e per il rifiuto di commerciare determinati articoli ad alto livello tecnologico, Chai si disse fiducioso riguardo al fatto che la normalizzazione potesse essere il trampolino di lancio per la promozione del commercio a tutto campo fra le due nazioni<sup>12</sup>. Il recente viaggio di Press in Cina, fece notare Weil, aveva dimostrato che gli Stati Uniti avrebbero avuto un grande vantaggio nel vendere a Pechino prodotti ad alta tecnologia, un commercio che avrebbe potuto fruttare oltre 100 miliardi (sic) di dollari. A questo si aggiungeva l'interesse statunitense per lo sviluppo cinese così come per lo sfruttamento delle risorse offshore di gas e petrolio<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Mann, *About Face*, p.104; FRUS XIII, *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (7 luglio 1978), p.508; Jin Xiaoming, *The China-U.S. Relationship in Science and Technology*, pp.3-4.

<sup>11</sup> Mann, *About Face*, p.104.

<sup>12</sup> FRUS XIII, *Memorandum of conversation* (7 settembre 1978), p.527. Si è ben lontani dalle affermazioni del 22 ottobre 1975, quando Deng scrisse a Kissinger «*China doesn't need MFN, as long as the Soviets don't get it [...]*It was a modern-day version, with a reverse twist, on the Chinese emperor's lofty 1793 rebuff to the emissary of King George III: "We have never valued ingenious articles, nor do we have the slightest need of your country's manufactures"». Mann, *About Face*, p.106.

<sup>13</sup> FRUS XIII, *Memorandum of conversation* (7 settembre 1978), pp.527-28.

Di fronte a queste seppur ottimistiche cifre si può comprendere come la questione della normalizzazione potesse interessare gli il governo statunitense non solo in un'ottica geopolitica legata alla guerra fredda ma anche in funzione di una possibile ripresa economica di cui gli Stati Uniti avevano drasticamente bisogno. La crisi petrolifera prima, l'aumento della disoccupazione e della stagflazione non erano state risolte dai provvedimenti finanziari e dall'aumento della spesa pubblica decise dal governo<sup>14</sup>.

Ma mentre gli analisti si stavano interrogando sui vantaggi economici che il rapporto con la Cina avrebbe comportato, parte dell'opinione pubblica statunitense aveva iniziato a lamentarsi del sospetto silenzio dell'amministrazione riguardo le violazioni dei diritti umani nella RPC. Un rapporto destinato al comitato per le relazioni internazionali della Camera dei Rappresentanti datato 25 luglio 1978 esemplifica i dubbi generali attorno al tema dei diritti umani nella RPC. Il rapporto accusava il governo cinese di limitare le libertà di pensiero e di espressione, di esercitare un controllo diretto sui media e di perseguire i cittadini dissidenti utilizzando arresti arbitrari, processi popolari e la rieducazione forzata. Diede poi voce ad una relazione della ONG Freedom House che aveva accusato Pechino di essere il peggior violatore mondiale dei diritti civili e politici, senza speranza di miglioramento nel futuro prossimo<sup>15</sup>. Tuttavia il rapporto indicava anche che le politiche governative avevano comportato un forte innalzamento degli standard di vita cinesi, favorendo tra le altre cose l'istruzione e la parificazione di genere e portando la Cina a livelli di benessere superiori a quelli di molti suoi vicini<sup>16</sup>. Il rapporto prese atto del fatto che gli Stati Uniti, compresa l'amministrazione Carter, avessero da tempo evitato ogni genere di critica esplicita alla totale mancanza di rispetto dei diritti umani del governo cinese, ed auspicò l'utilizzo delle forme di limitazione commerciale previste dall'ordinamento statunitense<sup>17</sup>.

Anche la studiosa Susan Shirk si sarebbe interrogata sulle riforme cinesi – capaci al contempo di migliorare le condizioni di vita della popolazione e negarne i diritti in modo tanto sistematico – e sulla mancata presa di posizione del governo

---

<sup>14</sup> Jones, *Storia degli Stati Uniti d'America*, p.518.

<sup>15</sup> Human Rights Conditions in Selected Country and the U.S. Response, pp. 186-88, 191-93.

<sup>16</sup> Ivi, 188-90.

<sup>17</sup> Ivi, 194.

statunitense. In un articolo comparso sul “Foreign Policy”, Shrink avrebbe esordito con l’eloquente frase «*Hardly a word has been said about China in recent discussions of human rights and American foreign policy*»<sup>18</sup>. La studiosa era convinta che la timidezza dimostrata dall’amministrazione Carter nel sollevare il tema dei diritti umani con Deng fosse dovuta essenzialmente alla volontà di non minare un rapporto ancora fragile. Scrisse infatti «*they have been unwilling to risk jeopardizing the progress already made by bringing up human rights*». Nondimeno era convinta che Carter avesse il dovere morale di prendere una posizione più dura nei confronti di Pechino. Il rapporto con Pechino, scrisse Shrik, non si sarebbe incrinato più di tanto perché anche la Cina aveva un grandissimo interesse nel mantenerlo integro<sup>19</sup>. Logicamente il pensiero di complicare ulteriormente le trattative con Pechino aggiungendovi la questione dei diritti umani non entusiasmò l’amministrazione Carter, che continuò a mantenere la stessa linea accomodante nei confronti dell’RPC nella speranza di giungere al più presto ad un accordo.

Per evitare che i problemi in un determinato ambito congelassero possibili passi avanti fatti su altri fronti, Woodcock propose di sviluppare i tre temi fondamentali della trattativa in momenti separati<sup>20</sup>. Bisognava infatti ancora redigere il testo delle rispettive dichiarazioni ufficiali per la normalizzazione, definire la presenza statunitense a Taiwan dopo la normalizzazione e come sarebbero proseguite le relazioni commerciali fra Taiwan e Stati Uniti. Woodcock si propose per trattare immediatamente con i cinesi sul secondo punto, cercando di definire una linea estremamente vaga, così da assicurare agli Stati Uniti un ampio margine di libertà di azione, a meno che i funzionari di Pechino non avessero richiesto direttamente determinate limitazioni<sup>21</sup>. A ribadire l’interesse per trattative “separate” fu lo stesso presidente Carter, il quale si incontrò con il direttore della liaison cinese Chai Zemin il 19 settembre 1978. In tale incontro il presidente ripropose la posizione statunitense della prosecuzione dei rapporti con Taipei in via esclusivamente privata, la richiesta di una dichiarazione di risoluzione pacifica tra RPC e ROC e l’interesse nella prosecuzione del commercio di armi, un interesse che Pechino

---

<sup>18</sup> Susan Shrink era una studiosa di politica asiatica e faceva parte del Committee of Concerned Asian Scholars, un comitato di studiosi indipendenti contrari all’intervento statunitense in Vietnam ed attento alla situazione asiatica generale. Shirk, *Human Rights: What about China?*, p. 109.

<sup>19</sup> Ivi, pp. 114, 123-24, 126.

<sup>20</sup> FRUS XIII, *Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (undated), p.510.

<sup>21</sup> Ivi, pp.510-11.

avrebbe dovuto condividere in quanto gli avrebbe assicurato che i leader del KMT non si volessero dotare di armamenti atomici - Taipei aveva tutte le carte in regola per entrare nel club nucleare - o che si rivolgessero a Mosca per ottenere equipaggiamento e protezione sovietica. Di contrasto i cinesi non fecero che ribadire le loro classiche condizioni, la necessità di adeguarsi alla *Japanese Formula* e la loro ferma opposizione alla vendita di armi, inconcepibile - come avrebbero affermato in un successivo incontro - in vista della normalizzazione dei rapporti diplomatici con Pechino e difforme dalle dichiarazioni dello *Shanghai Communiqué*<sup>22</sup>.

Nel frattempo il governo di Hanoi aveva espulso migliaia di vietnamiti di etnia cinese dal proprio paese ed aumentato la pressione militare sulla Cambogia; queste manovre dal chiaro intento anti-cinese si affiancavano alla volontà vietnamita di proseguire sulla strada della normalizzazione diplomatica con gli Stati Uniti, un atto che avrebbe dato al governo di Hanoi una forte legittimazione. Il 27 settembre, come segno di buona volontà il rappresentante diplomatico vietnamita ritirò la richiesta di riparazioni di guerra e di aiuti economici fino a quel momento richieste agli Stati Uniti. Qualche giorno dopo il ministro degli esteri cinese Huang Hua mise in guardia il governo di Washington sulle manovre vietnamite, evocando lo spettro della penetrazione militare sovietica in Indocina. Se Vance ed Holbrooke erano disposti a cercare la normalizzazione parallela con entrambe le nazioni, Brzezinski si oppose a perseguire tale obiettivo con il Vietnam in quanto «*this in my judgment could prejudice our efforts with the Chinese*»<sup>23</sup>. La pressione vietnamita fu determinante nello sciogliere molte riserve cinesi riguardo la normalizzazione nonché a determinare un avvicinamento strategico sempre più convinto agli alleati di Washington<sup>24</sup>.

Il 13 ottobre 1978 Woodcock stese una bozza del comunicato congiunto che avrebbe sottoposto ai funzionari cinesi: da parte statunitense si riaffermavano i classici punti di accettazione dell'esistenza di un'unica Cina, la richiesta di una risoluzione pacifica e del proseguimento delle relazioni tra Washington e Taiwan in via non-ufficiale. Riguardo allo scioglimento del Trattato di Mutua Difesa tuttavia si sarebbe dovuta avvisare la controparte cinese che – dal momento della denuncia tramite

---

<sup>22</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (19 settembre 1978), pp.533-35. FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (3 ottobre 1978), p.554.

<sup>23</sup> Brzezinski cit. in Mann, *About Face*, p.90.

<sup>24</sup> Chai assicurò Vance che la Cina aveva addirittura iniziato a collaborare con l'ASEAN in un'ottica antisovietica. FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (3 ottobre 1978), p.551-52.

proclama presidenziale – si sarebbe dovuto attendere un anno prima che il trattato perdesse legalmente l'efficacia. Washington aveva deciso di usare la clausola dell'articolo 10 per poter guadagnare tempo utile a vantaggio di Taiwan, anche se questo avrebbe sicuramente irrigidito le posizioni di Pechino<sup>25</sup>. Intanto i funzionari statunitensi si convincevano che – per pure ragioni politiche interne e per evitare la sovrapposizione con il SALT II – l'unica finestra temporale utile per poter ottenere la normalizzazione dei rapporti sarebbe stata tra dicembre e gennaio: se non si fosse riusciti ad ottenerla entro quel periodo, forse si sarebbe dovuto aspettare l'autunno dell'anno successivo<sup>26</sup>.

Allo stesso modo i funzionari statunitensi temevano che nei mesi a venire la questione del commercio con la Cina si sarebbe complicata non poco, mentre in quel momento non sembravano esserci ostacoli insormontabili all'ottenimento di un buon accordo<sup>27</sup>. Dal canto loro Jim Schlesinger e Frank Press stavano ottenendo buoni risultati nella pianificazione di aree di cooperazione in campo agricolo, dell'energia, dello spazio (con la vendita di satelliti a bassa capacità LANDSAT) e della sanità da avviarsi tra la fine di ottobre e l'inizio di dicembre<sup>28</sup>. Il 2 novembre Woodcock incontrò Huang Hua e gli presentò la bozza, aggiungendo che, dopo la normalizzazione dei rapporti con Pechino, ci sarebbe stato un periodo intermedio in cui gli Stati Uniti avrebbero dovuto forzatamente mantenere alcuni rapporti con Taiwan prima di concluderli in via ufficiale. La tanto temuta reazione cinese non ebbe campo: Hua non protestò, chiese certo molti chiarimenti sul comunicato congiunto ma dimostrò che la Cina era sempre più interessata ad ottenere rapidamente la normalizzazione<sup>29</sup>.

Sembrava così che la tanto esaltata pazienza cinese stesse lasciando il campo al sempre più smanioso desiderio di ottenere il riconoscimento diplomatico. Le ragioni di

---

<sup>25</sup> FRUS XIII, *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (13 ottobre 1978), pp.566-67.

<sup>26</sup> Ivi, p.570.

<sup>27</sup> FRUS XIII, *Memorandum From John Renner and Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (6 ottobre 1978), p.559; FRUS XIII, *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (13 ottobre 1978), p.571.

<sup>28</sup> FRUS XIII, *Memorandum From the Chairman of the Policy Review Committee (China S&T), (Press) to President Carter* (13 ottobre 1978), pp.572-73; FRUS XIII, *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (18 ottobre 1978), p.577.

<sup>29</sup> FRUS XIII, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (2 Novembre 1978), pp.583-84.

questo cambiamento possono essere ricondotte principalmente a due fattori. Il primo era il timore verso il Vietnam il quale, il giorno successivo all'incontro tra Hua e Woodcock avrebbe firmato il Trattato di Amicizia e Cooperazione con l'Unione Sovietica, un trattato che comprendeva svariate clausole militari<sup>30</sup>. Non è chiaro se i funzionari cinesi fossero a conoscenza di quello che il governo di Hanoi stesse tramando. Quello che è certo è che la situazione era estremamente favorevole per gli Stati Uniti: non sembrava che il Vietnam potesse ottenere seriamente l'egemonia militare della zona ed anche i vantaggi sovietici in questo conflitto non sembravano essere smisurati come Pechino tentava di far credere. Il vantaggio smisurato sembrava invece essere tutto statunitense, con il Vietnam e la Cina messi rispettivamente alle strette e resi così estremamente più disponibili ad accettare le proposte di Washington pur di ottenere la normalizzazione<sup>31</sup>.

Il secondo fattore era la posizione politica di Deng, il quale sembrava aver legato parte del suo prestigio all'ottenimento della normalizzazione. Oksenberg monitorò con attenzione gli equilibri del potere di Pechino durante tutto il mese di novembre: il vice-premier aveva attaccato pesantemente il giornale ufficiale del PCC "Red Flag" – accusato di non aver appoggiato totalmente la linea politica di Deng – e stava combattendo per sostituire i propri avversari con suoi collaboratori<sup>32</sup>. Deng inoltre stava lavorando affinché si tornasse all'idea – cara a Zhou Enlai – che Taiwan non fosse una questione urgente e che potesse essere riconquistata anche pacificamente mantenendo un significativo livello di autonomia dell'isola dopo la riunificazione con il governo di Pechino<sup>33</sup>. Deng si confermava la figura chiave per la normalizzazione e Washington – secondo Oksenberg – avrebbe dovuto appoggiarlo incoraggiando gli alleati europei a mantenere buone relazioni politiche e commerciali con Pechino ed evitando di forzare la situazione indocinese<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Kissinger, *Cina*, p.313.

<sup>31</sup> FRUS XIII, *Interagency Intelligence Memorandum* (14 novembre 1978), pp.591-92.

<sup>32</sup> FRUS XIII, *Briefing Memorandum From the Acting Director of the Bureau of Intelligence and Research (Mark) to Secretary of State Vance* (4 dicembre 1978), p.615; FRUS XIII, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (15 novembre 1978), p.594; FRUS XIII, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (30 novembre 1978), pp.606-07.

<sup>33</sup> FRUS XIII, *Briefing Memorandum From the Acting Director of the Bureau of Intelligence and Research (Mark) to Secretary of State Vance* (4 dicembre 1978), pp.615-17.

<sup>34</sup> FRUS XIII, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (15 novembre 1978), p.595.

La posizione di Deng tuttavia non era minata solo dai dissensi all'interno del Partito, ma anche dalle forti tensioni sociali che stavano esplodendo pacificamente nelle piazze. Nell'ottobre del 1978 – approfittando della libertà di espressione concessa dalla Costituzione del 5 marzo promossa da Deng – il poeta Huang Xiang stese un grande numero di *dazibao* prima vicino alla sede del “The People Daily” e poi su di un cancello vicino al mausoleo di Mao Zedong. Nacque così il “Muro della Democrazia” di Pechino, un luogo di protesta dove intellettuali ed attivisti legati al movimento democratico cinese affiggevano i loro *dazibao*. Di certo le opere più provocatorie furono quelle di Huang – pronto a criticare Mao e a “rivalutare” la Rivoluzione Culturale – e quella dell'attivista Wei Jingsheng, la famosa “Quinta Modernizzazione”. In tale *dazibao*, con addirittura la firma e l'indirizzo di Wei, veniva smantellato il progetto delle “quattro modernizzazioni” di Deng – descritto come un vero e proprio dittatore – proponendo la democrazia come unica vera opera di modernizzazione che avrebbe trainato tutti gli altri settori. Il movimento conosceva bene il profondo impegno del presidente Carter riguardo ai diritti umani, tant'è vero che un *dazibao* esposto a Pechino si complimentava delle preoccupazioni espresse dal presidente per i dissidenti sovietici, ma nel mentre chiedeva un maggiore impegno a difesa di quelli cinesi<sup>35</sup>. Nel contempo Deng Xiaoping fu molto chiaro nel sottolineare che una simile situazione era considerabile un problema interno della Cina e che ogni intervento sarebbe stato interpretato come un'ingerenza negli affari interni della RPC. La posizione di Deng si fece ancora più netta quando accusò i manifestanti di avere in seno traditori in contatto con il KMT taiwanese o – nel caso dei gruppi democratici di Shanghai – di essere formazioni che miravano ad una svolta capitalista della Repubblica<sup>36</sup>. Attento alle possibili conseguenze politiche sulla normalizzazione, Carter non solo sottolineò in una conferenza del 30 novembre che tali manifestazioni erano collegate solo indirettamente al clima generato dall'impegno dell'amministrazione per il rispetto dei diritti umani, ma il 1° Dicembre un memorandum del NSC parlò addirittura di miglioramenti nella situazione umanitaria della Cina prima di attendere la reazione governativa alle manifestazioni<sup>37</sup>. Certo Carter sapeva che Pechino stava tenendo una linea di

---

<sup>35</sup> Mann, *About Face*, p.101; Garside, *Coming Alive*, pp.277-88.

<sup>36</sup> Kissinger, *Cina*, pp.304-05.

<sup>37</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *The President's News Conference* (November 30, 1978); FRUS II, *Memorandum From the Special Assistant to the President's Assistant for National Security Affairs* (December 1, 1978), p.548.

compromesso con i dissidenti soprattutto per minimizzare le tensioni con gli Stati Uniti, e preferì non far pesare le richieste di Washington, rinviando la difesa dei diritti umani del popolo e dei dissidenti cinesi solo dopo l'avvenuta normalizzazione dei rapporti<sup>38</sup>.

Il mese di dicembre si aprì con l'incontro tra Woodcock ed il vice-ministro degli esteri Han Nien-lung. Seppure le manifestazioni del Muro della Democrazia stessero continuando, non una sola parola venne spesa per commentare il fatto, né tantomeno per riportare il tema dei diritti umani sul tavolo delle trattative. Ancora una volta Carter e i suoi – timorosi di poter provocare una reazione indesiderata dei cinesi e così perdere l'occasione di raggiungere l'obiettivo della normalizzazione – chiudevano gli occhi e rinunciavano a pronunciarsi sull'argomento.

Il tema dell'incontro fu così puramente diplomatico: Han accettò l'1 Gennaio 1979 come data prevista per la pubblicazione del comunicato congiunto e per l'avvio delle relazioni diplomatiche ufficiali, così come la possibilità di un periodo di transizione nelle relazioni tra Washington e Taipei, a patto che fosse relativamente breve. Queste importanti aperture furono tuttavia seguite dal rifiuto categorico della clausola del proseguimento delle vendite di materiale bellico a Taipei e dalla riaffermazione del diritto di risolvere la questione con Taiwan anche in modo non pacifico<sup>39</sup>. Tuttavia, come fece notare Brzezinski il giorno dopo tale incontro, queste secche affermazioni non sembravano costituire un grave problema per il processo di normalizzazione: in primo luogo i cinesi si erano già detti disponibili a non contraddire le proposizioni statunitensi del comunicato congiunto e a non fare riferimento palese alla riconquista dell'isola con la forza. Infine l'opposizione di Pechino al commercio di armi con Taiwan era stata posta come una semplice obiezione, dura certo, ma non come condicio sine qua non per l'ottenimento della normalizzazione<sup>40</sup>. Il consigliere per la sicurezza nazionale ebbe un'ulteriore conferma della volontà cinese di proseguire le trattative l'11 dicembre, quando si incontrò con un Chai Zemin vestito in giacca e

---

<sup>38</sup> FRUS XIII, *Briefing Memorandum From the Acting Director of the Bureau of Intelligence and Research* (December 4, 1978), p.616. FRUS II, *Briefing Memorandum From the Acting Director of the Bureau of Intelligence and Research (Mark) to Secretary of State Vance* (4 dicembre 1978), p.616.

<sup>39</sup> In virtù del "debito" che gli Stati Uniti avevano con la Cina gli Stati Uniti non avrebbero dovuto neppure permettere che Taipei si dotasse di un arsenale atomico e, in caso contrario, Pechino avrebbe dovuto avere la massima discrezionalità nel risolvere la questione a modo suo. FRUS XIII, *Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (4 dicembre 1978), pp.609-10.

<sup>40</sup> FRUS XIII, *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (5 dicembre 1978), p.619.



cravatta piuttosto che con il classico completo maoista: «*A total sartorial transformation, symptomatic of the ideological transformation of contemporary China*»<sup>41</sup>. Dopo essersi scambiati i rispettivi pareri sulla difficile situazione iraniana – dietro la quale si temeva esserci la *longa manus* sovietica – Chai e Brzezinski riconfermarono il primo di gennaio come scadenza inderogabile e parlarono a lungo di una possibile visita di Deng Xiaoping negli Stati Uniti<sup>42</sup>.

Il 13 dicembre Woodcock si incontrò a Pechino con un Deng Xiaoping volenteroso di ottenere al più presto un accordo spendibile sia sul piano internazionale sia su quello interno: confermò la sua volontà di recarsi negli Stati Uniti a gennaio e – eccezion fatta per qualche richiesta – accettò integralmente la bozza del comunicato congiunto redatta da Woodcock. La prima di tali richieste fu l’inserimento di una clausola anti-egemonica (in sostanza, anti-sovietica), istanza che Woodcock fu pronto ad accettare visto che era già stata asserita sia nello Shanghai Communiqué sia nel trattato sino-giapponese appoggiato da Washington. Inoltre sarebbe stato certamente più comodo per gli Stati Uniti accontentare Pechino inserendo questa clausola all’interno di un documento di ampia portata piuttosto che in una dichiarazione a parte che avrebbe di certo avuto maggiore rilevanza diplomatica ed avrebbe sicuramente irritato Mosca in modo assai più consistente<sup>43</sup>. La seconda richiesta fu quella di non fare esplicito riferimento all’articolo 10 del Trattato di Mutua Difesa con Taiwan: in pratica Deng dava tempo agli Stati Uniti fino al 31 dicembre 1979 per risolvere le questioni in sospeso con Taiwan, ma voleva che tale gesto comparisse come una generosa concessione da parte cinese piuttosto che come una resa di Pechino alle condizioni dettate da Washington<sup>44</sup>. Riguardo alla questione della vendita di armamenti a Taiwan dopo la normalizzazione, Deng avvertì Woodcock che la Cina, entro breve, avrebbe richiesto degli aggiustamenti – come la richiesta di fermare la vendita di materiale specificatamente offensivo sin dal 1° gennaio 1979 – ma fece in modo che tale obiezione non minasse il raggiungimento del tanto agognato accordo<sup>45</sup>. L’atteggiamento di Deng, tra l’assertivo e l’arrendevole, spinse Woodcock a tentare il tutto per tutto: due

---

<sup>41</sup> Mann, *About Face*, p.90-91; Brzezinski, *Power and Principle*, p.230.

<sup>42</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (11 dicembre 1978), pp.623-25.

<sup>43</sup> FRUS XIII, *Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (13 dicembre 1978), pp.630, 640.

<sup>44</sup> Ivi, pp.630-31.

<sup>45</sup> Ivi, p.638.

giorni dopo il primo incontro, Woodcock riaffermò che gli Stati Uniti volevano estendere il diritto di vendere materiale bellico a Taiwan non solo all'anno successivo alla normalizzazione, ma a tempo indefinito dopo il 1979. Deng si oppose veementemente ma sapeva che ormai i giochi erano stati fatti<sup>46</sup>. Come ha scritto James Mann: «*Nevertheless, the talks were near to completing, and neither Deng nor Carter wanted any delay. They decided to put aside this dispute and finish the deal*»<sup>47</sup>.

Dopo anni di trattative gli Stati Uniti erano riusciti a strappare a Pechino delle condizioni estremamente convenienti soprattutto per la questione di Taiwan: un anno per terminare al meglio gli obblighi determinati dal Trattato di Mutua Difesa, diritto di mantenere rapporti non-ufficiali con Taipei e – almeno per ora – la possibilità di vendere materiale bellico per un tempo indefinito. La RPC avrebbe rinunciato a menzionare nel comunicato congiunto il possibile utilizzo della forza per riconquistare Taiwan e – per quanto gli Stati Uniti non potessero fare riferimento al loro interesse per una risoluzione pacifica per non ledere il diritto interno cinese – tale interesse sarebbe stato riaffermato con vigore nelle dichiarazioni statunitensi con il governo di Taipei<sup>48</sup>. All'esaltazione dovuta a questo successo si univa poi la paura che una fuga di notizie potesse attivare i sostenitori di Taiwan presenti nel Congresso e vanificare gli sforzi dell'amministrazione. Incalzato da Oksenberg, Brzezinski si rivolse personalmente al presidente per spingerlo ad annunciare al mondo la normalizzazione dei rapporti diplomatici con la Cina il giorno stesso<sup>49</sup>. Nel fare questo, Brzezinski tenne all'oscuro di tutto sia Vance, che in quel momento si trovava a Gerusalemme, sia i funzionari del dipartimento di Stato Holbrooke e Christopher, i quali per ben sei ore non riuscirono a dare nessun tipo di informazione al segretario di Stato.

Per tutto il mese di dicembre Vance era stato immerso nei negoziati con i sovietici allo scopo di completare le trattative per il SALT II nel tardo dicembre del 1978 e di concertare un summit tra Carter e il leader sovietico Leonid Brezhnev. Per quanto informato personalmente da Woodcock che le trattative diplomatiche con

---

<sup>46</sup> FRUS XIII, *Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (15 dicembre 1978), p.648; Fardella, *The Sino-American Normalization: A Reassessment*, p. 567.

<sup>47</sup> Mann, *About Face*, p.91.

<sup>48</sup> FRUS XIII, *Backchannel Message From Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to the Ambassador to the Republic of China (Unger)*, (15 dicembre 1978), p.652.

<sup>49</sup> Mann, *About Face*, p.91.

Pechino fossero ad un buon punto, Vance aveva dato istruzioni affinché la normalizzazione con la Cina fosse rimandata a dopo l'ottenimento della firma sovietica sul SALT II per evitare che Mosca rispondesse all'affronto abbandonando il tavolo delle trattative. Con questa sicurezza, Vance si era recato a Gerusalemme e, in quegli istanti decisivi del 15 dicembre, con Christopher ed Holbrooke impossibilitati a ricevere chiarimenti su quanto stava accadendo, Vance era totalmente tagliato fuori dal sistema decisionale: come il segretario di stato di Nixon William Rogers – ha scritto James Mann – Vance era assolutamente all'oscuro di che cosa stava succedendo<sup>50</sup>.

Solo quando Carter decise che quello era il momento giusto per annunciare al mondo la normalizzazione dei rapporti diplomatici tra Washington e Pechino, Vance fu avvisato e messo davanti al fatto (quasi) compiuto. La sua costernazione ed irritazione venne tuttavia superata da quella dell'ambasciatore statunitense a Taiwan Leonard Unger al quale venne richiesto, con meno di sette ore di preavviso, di preparare alla notizia il presidente Chiang Ching-kuo. La reazione di Chiang fu furiosa: non solo mise in guardia l'ambasciatore riguardo alle conseguenze intrinseche a tale scelta – come il crollo della fiducia internazionale nei confronti di Washington – ma minacciò anche azioni di ritorsione da parte del governo di Taipei<sup>51</sup>. Nelle due settimane successive all'annuncio della normalizzazione dei rapporti, l'ambasciata di Taiwan si disfò dei documenti importanti, trasferì i conti bancari e vendette ogni singolo oggetto ad una società privata in modo tale che il governo di Pechino non potesse reclamare alcunché<sup>52</sup>.

Il 15 dicembre 1978 alle 21.00, davanti alle telecamere ed ai microfoni di radio e televisioni statunitensi, il presidente Carter lesse dallo Studio Ovale il testo del comunicato congiunto firmato a Pechino, annunciando che dal 1 gennaio 1979 Cina e Stati Uniti si sarebbero riconosciute diplomaticamente ed avrebbero stabilito relazioni diplomatiche ufficiali. Affermò che tale gesto era il compimento dell'operato decennale di ben tre presidenti statunitensi e che, muovendo questo passo, gli Stati Uniti e la Cina avrebbero fatto sia il proprio bene sia quello dell'Asia e dell'intero mondo. Carter spese poi qualche parola per i cittadini di Taiwan, rassicurandoli che una simile manovra – lungi dall'essere stata concepita a danno di Taipei – avrebbe contribuito alla sicurezza

---

<sup>50</sup> Ivi, p.91-92.

<sup>51</sup> FRUS XIII, *Backchannel Message From the Ambassador to the Republic of China (Unger) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (15 dicembre 1978), p.654-55.

<sup>52</sup> Mann, *About Face*, pp. 94

dell'isola<sup>53</sup>. Mezzora dopo, davanti ai giornalisti, Carter si disse convinto che tutte le misure prese a garanzia della sicurezza di Taiwan avrebbero presto avuto ragione dei dubbi e delle paure sia di molti membri del Congresso legati al governo di Taipei, sia dei taiwanesi stessi. Ugualmente il presidente si disse fiducioso che i sovietici – i quali con tutta probabilità si aspettavano già da tempo una simile svolta – non avrebbero risposto abbandonando i negoziati con Washington<sup>54</sup>.

#### 4.2. IL PREZZO DA PAGARE: LE REAZIONI ALLA NORMALIZZAZIONE

Appena tornato negli Stati Uniti, Vance telefonò al presidente per informarlo che la tipica rivalità tra Dipartimento di Stato e NSC era totalmente sfuggita di mano e Carter si premurò di convocare una riunione. In quell'occasione Vance accusò Brzezinski di aver agito segretamente, tagliando fuori i suoi colleghi del dipartimento di Stato durante la normalizzazione dei rapporti con Pechino, e di aver agito alle sue spalle<sup>55</sup>. Tuttavia Carter prese le difese di Brzezinski, ammettendo di essere stato lui ad aver richiesto che solo Brzezinski si occupasse della normalizzazione con Pechino<sup>56</sup>. Lo scontro tra Brzezinski e Vance aveva toccato il massimo livello di tensione ed aveva visto la vittoria del primo su tutta la linea<sup>57</sup>.

D'altra parte i timori di Vance si concretizzarono pochi giorni dopo. Il 22 dicembre Vance si incontrò a Ginevra con il ministro degli esteri sovietico Andrej Gromyko per discutere degli accordi di limitazione degli armamenti e da questo venne attaccato sul tema della normalizzazione. Non tanto per il ristabilimento delle relazioni diplomatiche in sé, quanto per quella clausola anti-egemonica che Woodcock sperava di esorcizzare comprendendola in un più ampio contesto. Non solo, Gromyko sembrava convinto che la tempistica scelta da Washington per dichiarare pubblicamente la normalizzazione avesse intenti provocatori nei confronti di Mosca. Il risultato fu che

---

<sup>53</sup> PPPUS, Jimmy Carter: *Address to the Nation on Diplomatic Relations Between the United States and the People's Republic of China* (15 dicembre 1978).

<sup>54</sup> PPPUS, Jimmy Carter: *Diplomatic Relations Between the United States and the People's Republic of China Remarks at a White House Briefing Following the Address to the Nation* (15 dicembre 1978).

<sup>55</sup> A detta di Brzezinski l'ex sotto-segretario di Stato George Ball aveva confessato a Vance che Brzezinski aveva dato istruzioni all'ambasciata statunitense a Teheran tenendone all'oscuro il segretario. Brzezinski, *Power and Principle*, p.40.

<sup>56</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.41.

<sup>57</sup> Mann, *About Face*, p.91.

l'incontro tra i due fu inconcludente ed il summit Carter-Brezhnev venne rimandato<sup>58</sup>.

Con tutta probabilità, dietro la richiesta di concludere gli accordi per la normalizzazione in modo tanto rapido, si nascondeva la volontà di Brzezinski di averla vinta su Vance e sulla sua politica distensiva riguardo all'Unione Sovietica<sup>59</sup>. D'altra parte il consigliere per la sicurezza nazionale aveva dalla sua parte un esempio recente di come il rafforzamento delle relazioni con Pechino potesse essere funzionale a rendere più collaborativi i sovietici nelle trattative internazionali, ovverossia la firma del SALT I subito dopo l'apertura di Nixon alla RPC. Seppure l'amministrazione Carter avesse rinnegato le posizioni kissingeriane di multipolarismo ed interdipendenza come pure leve da utilizzare nello scontro bipolare, l'operato di Brzezinski sembrava agire esattamente sui binari stesi dal suo predecessore. Questa volta tuttavia sembrava che la "leva cinese" non avesse mosso i sovietici nella direzione sperata – i trattati per la riduzione degli armamenti sarebbero stati firmati solo dopo sei mesi – o forse aveva semplicemente agito in tutt'altra direzione, contribuendo alla crisi della politica di distensione tanto cara a Vance.

La notizia della normalizzazione sembrò invece far gioire l'ex presidente Nixon, il quale prima ricevette Oksenberg nella sua casa a San Clemente, e poi scrisse una lettera al presidente Carter. Nixon benedisse il successo della manovra, spendendosi in rassicurazioni sul futuro di Taiwan: sarebbe sopravvissuta senza problemi, bisognava solo superare il trauma "emozionale" di tale importante passo. Nixon tuttavia avvisò che tale scelta avrebbe potuto condizionare la fiducia verso il presidente in patria e la credibilità statunitense all'estero. A questo proposito si schierò contro la volontà di Carter di ritirare le truppe dalla Corea del Sud affinché – in concomitanza con il ritiro da Taiwan – non venisse percepita come una precipitosa ritirata statunitense dall'Asia<sup>60</sup>. Consigliò poi di aprire in Senato una discussione nell'interesse di Taiwan in modo tale da non alienarsi il favore della China Lobby e dei detrattori dell'apertura con Pechino, senza tuttavia chiedere scusa per aver utilizzato le armi della diplomazia segreta,

---

<sup>58</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.110-11.

<sup>59</sup> James Mann, *About Face*, p.91

<sup>60</sup> FRUS XIII, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (19 dicembre 1978), pp.659-60; FRUS XIII, *Letter From Former President Nixon to President Carter* (20 dicembre 1978), p.667-69.

indispensabile – a suo dire – per trattare con nazioni come la Cina<sup>61</sup>. In chiusura della sua lettera al presidente, Nixon ebbe parole dure riguardo al mancato sostegno dell'amministrazione Carter ai governi di Corea del Sud, Iran, Filippine ed Indonesia a causa delle loro violazioni dei diritti umani:

*«It would be ironical to qualify our support to any country which allows some human rights at a time when we have dramatically moved toward normalization with full cooperation with a nation which allows none—the PRC»<sup>62</sup>.*

Ad essere stato tenuto all'oscuro per più di un anno era stato ancora una volta il Congresso. Seppure il Senato avesse espresso chiaramente che il presidente avrebbe dovuto chiedere il parere del Senate Committee on Foreign Relation prima di rendere un qualsiasi accordo internazionale un trattato valido<sup>63</sup>, l'amministrazione aveva deciso di seguire una linea di segretezza, avvisando solo qualche senatore – come il senatore democratico del West Virginia Robert Byrd – senza però iniziare un vero iter consultivo<sup>64</sup>. Prima di partire per Gerusalemme, Vance aveva consigliato a Carter di parlare della normalizzazione con i membri più influenti del Congresso ma questo preferì seguire il consiglio di Brzezinski e mantenere il segreto fino alla fine delle trattative<sup>65</sup>. Per quanto la reazione del Congresso non fosse così negativa come temuto da Vance, Carter pagò un alto prezzo in termini di consenso interno per la sua manovra e mise comunque in movimento quei senatori e rappresentanti legati a Taipei o ancora fortemente diffidenti verso Pechino. Il senatore repubblicano del North Carolina Jesse Helms accusò Carter di aver svenduto Taiwan per un discutibile vantaggio strategico, pur ignorando che il prezzo pagato era già stato concordato da Nixon molti anni prima che Carter entrasse nello Studio Ovale<sup>66</sup>.

Anche l'ex direttore della CIA George W. H. Bush attaccò pubblicamente la

---

<sup>61</sup> FRUS XIII, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (19 dicembre 1978), p.659.

<sup>62</sup> FRUS XIII, *Letter From Former President Nixon to President Carter* (20 dicembre 1978), p.669.

<sup>63</sup> Senate Resolution 536, 95th congress: *International Agreement Consultation Resolution* (9 agosto 1978).

<sup>64</sup> FRUS XIII, *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (13 ottobre 1978), p.566.

<sup>65</sup> Mann, *About Face*, p.92.

<sup>66</sup> Nojeim – Kilroy, *Days of Decision*, p.162.

decisione di Carter dalle colonne del “Washington Post”, accusando il presidente di aver accettato le stesse condizioni che per sette anni Washington aveva rifiutato proprio perché non presentavano sufficienti garanzie per Taiwan e per gli Stati Uniti; attaccò poi la fretta con cui era stato raggiunto tale accordo, incomprensibile dato che «*China needs us more than we need them*»<sup>67</sup>. L’opposizione tuttavia non si sarebbe fermata ai proclami. Durante il 1979 il Congresso avrebbe iniziato una battaglia legislativa da un lato e, dall’altro, avrebbe avviato addirittura un’azione legale condotta dal senatore repubblicano dell’Arizona, nonché membro della China Lobby, Barry Goldwater.

Probabilmente le voci più critiche in assoluto rispetto l’operato di Carter erano quelle che si udivano a Taiwan. Carter sapeva che avrebbe dovuto tentare di ricucire un rapporto con il governo di Chiang Ching-kuo ed il 27 dicembre inviò Warren Christopher a Taipei per calmare le acque. Dopo che il vice ministro degli esteri taiwanese Frederick Chien si esibì in un discorso fortemente critico della decisione americana, Christopher e l’ambasciatore Unger furono accerchiati da migliaia di persone all’interno della loro automobile ed attaccati con pietre e pali di bamboo, uscendone tuttavia illesi. Christopher rifiutò di ritirarsi e proseguì la sua missione ma non riuscì a ricucire lo strappo che questo “Carter shock” aveva provocato nella mente dei taiwanesi<sup>68</sup>. Nel frattempo, in quella che era diventata l’unica vera Cina, il III Plenum dell’11° Comitato Centrale del PCC venne aperto il 18 dicembre da Deng Xiaoping, l’uomo che aveva ottenuto il riconoscimento diplomatico da parte Washington e che aveva finalmente aperto la strada per ottenere l’accesso a capitali, prodotti e tecnologie indispensabili per trasformare per sempre il volto della Cina<sup>69</sup>.

#### 4.3. MEETING HALFWAY: VERSO UNA RELAZIONE STRATEGICA

Il 1° gennaio 1979 «*after a generation of isolation from each other*» gli Stati Uniti e la Repubblica Popolare Cinese stabilirono relazioni diplomatiche ufficiali come stabilito dal comunicato congiunto siglato il 15 dicembre. Carter inviò una lettera di augurio per il nuovo anno sia a Hua Guofeng sia a Deng Xiaoping, ma nessuna bandiera

---

<sup>67</sup> Bush non sapeva che dieci anni più tardi, le sue politiche conciliatorie con la Cina lo avrebbero esposto alla stessa critica. Mann, *About Face*, p.93.

<sup>68</sup> Mann, *About Face*, pp. 94-95.

<sup>69</sup> Samarani, *La Cina del Novecento*, p.296-97.

rossa venne issata a Washington prima del 1° marzo, data dell'insediamento ufficiale dell'ambasciatore cinese – che altri non era che Chai Zemin<sup>70</sup>–. Fra le prime preoccupazioni statunitensi del 1979 campeggiava la volontà di stendere le tanto agognate relazioni economiche con Pechino. Un miliardo di potenziali produttori ed acquirenti faceva gola ai businessmen statunitensi – impazienti di visitare personalmente la Cina<sup>71</sup> –, così come la brama del governo di Pechino di dotarsi di costose apparecchiature tecnologiche. D'altra parte i sin troppo ottimisti funzionari cinesi avevano previsto che il commercio tra Stati Uniti e Cina sarebbe stato dieci volte più consistente di quanto lo era stato quello fra Stati Uniti e Taiwan<sup>72</sup>. L'incontro del Policy Review Committee dell'8 gennaio si aprì con la richiesta di capire come garantire a Pechino lo status di Most Favored Nation (MFN), indispensabile – secondo il segretario del tesoro Micheal Blumenthal – per poter stabilire relazioni economiche regolari<sup>73</sup>. La questione della concessione dello status di MFN riaprì i dissidi fra chi, come Vance, voleva che gli Stati Uniti procedessero in modo imparziale – estendendo tale status sia alla RPC sia all'URSS – e chi, come Brzezinski, sperava in uno “sbilanciamento” a favore di Pechino. Per quanto Carter fosse stato a lungo un sostenitore di una politica di equilibrio con Mosca e Pechino, si schierò nuovamente con il consigliere per la sicurezza nazionale<sup>74</sup>.

Tuttavia il nodo più difficile da sciogliere restava il solido collegamento tra la concessione dello status di MFN ed il rispetto dei diritti umani, in particolar modo – in virtù del Jackson-Vanik amendment – il rispetto del diritto di emigrazione. Vance, Blumenthal ed il segretario al commercio Juanita Kreps scongiurarono di creare un'esonazione dalla Jackson-Vanik *ad hoc* per Pechino o cercare di ottenere dal Congresso una legge per porre la Cina in una posizione privilegiata<sup>75</sup>. Al contempo, per

---

<sup>70</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *Premier Hua Guofeng of the People's Republic of China New Year's Message From the President* (1 gennaio 1979); PPPUS: Jimmy Carter, *Vice Premier Deng Xiaoping of the People's Republic of China New Year's Message From the President* (1 gennaio 1979); Fardella, *The Sino-American Normalization: A Reassessment*, p. 566.

<sup>71</sup> FRUS XIII, *Minutes of a Policy Review Committee Meeting* (8 gennaio 1979), p.700.

<sup>72</sup> Mann, *About Face*, pp.107-08.

<sup>73</sup> Allo stesso modo sarebbe stato importante trovare finanziamenti, impossibili da reperire nella Export Import Bank, come affermò lo stesso direttore John Moore, ma ottenibili attraverso altre banche private. FRUS XIII, *Minutes of a Policy Review Committee Meeting* (8 gennaio 1979), pp.699-700.

<sup>74</sup> Carter, *Keeping Faith*, p.201-02; Mann, *About Face* p.107.

<sup>75</sup> FRUS XIII, *Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting* (8 gennaio 1979), p.702.



quanto sempre più funzionari appoggiassero la concessione del MFN alla Cina senza coinvolgere Mosca, era innegabile che l'Unione Sovietica avesse fatto importanti progressi nella regolamentazione dell'emigrazione dai propri territori e che tale manovra avrebbe suscitato non poche polemiche<sup>76</sup>. Impossibilitati a risolvere questo punto, soprattutto in virtù delle terribili mancanze cinesi sul campo dei diritti umani, si decise di rimandare le decisioni a settembre<sup>77</sup>.

Agli inizi di gennaio una delegazione congressuale guidata dal senatore democratico della Georgia Sam Nunn si recò a Pechino per chiarire ulteriormente la posizione di Deng su alcuni temi fondamentali come Taiwan e – soprattutto – sui diritti umani. Su Taiwan il vice-premier rassicurò i senatori che – in seguito della prevista riunificazione di Taiwan alla RPC – gli abitanti dell'isola avrebbero potuto godere di piena autonomia, mantenendo il proprio stile di vita e continuando ad avere il controllo delle proprie forze di sicurezza: «*The only thing they have to do is drop the ROC flag. Taiwan is part of Chinese territory*»<sup>78</sup>. Se Deng fu molto disponibile ad offrire chiarimenti sui progetti cinesi per Taiwan, non mostrò lo stesso entusiasmo quando il senatore repubblicano del Maine William Cohen lo incalzò sul tema dei diritti umani, citando la recente questione del movimento del Muro della Democrazia. Dopo aver risposto che la Cina si sarebbe impegnata «*To bring democracy into full use will go on from generation to generation [...] without restriction*»<sup>79</sup>, Deng cercò di chiudere rapidamente il discorso:

*I don't want to debate the human rights question because the debate would be acrimonious. I have my own interpretation. I would not like to talk about this question now. [...] I have made it clear that in the US I am not going to discuss this question. Discussion is not helpful. I have a lot to say about the human rights situation in the United States that I would not like to express openly. I want to talk about developing our bilateral relations*<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> FRUS XIII, *Minutes of a Policy Review Committee Meeting*, (8 gennaio 1979), p.698.

<sup>77</sup> Ivi, p.699. Verso la fine del mese, Brzezinski fece pressioni su Carter affinché chiedesse a Deng di creare un "Joint US-Chinese Economic Committee". FRUS XIII, *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (26 gennaio 1979), p.728.

<sup>78</sup> FRUS XIII, *Telegram From the Liaison Office in China to the Department of State* (11 gennaio 1979), p.707.

<sup>79</sup> Ivi, p.709.

<sup>80</sup> Ivi, p.710.

Deng riaffermò con forza quell'unicità da sempre accordata a Pechino da tanti anni; sapeva che la Cina non avrebbe mai potuto soddisfare i criteri statunitensi di rispetto dei diritti umani, almeno non in quei tempi brevi che Washington richiedeva. Lo stesso argomento usato a suo tempo dai sovietici invano – ossia la relatività dei valori e le manchevolezze statunitensi nella loro stessa patria – riusciva a salvare Deng dall'insistenza dei suoi interlocutori. Deng sapeva che gli Stati Uniti non avrebbero insistito su questo tema rischiando di bloccare sin dal principio gli sperati proventi commerciali ed i vantaggiosi accordi a livello strategico, sogni comuni che sarebbero stati consacrati, da lì a poco, con il suo viaggio negli Stati Uniti.

Con tale viaggio – secondo un memorandum inviato al presidente da Brzezinski qualche giorno prima l'arrivo del vice-premier cinese – Deng avrebbe tentato di presentare la Cina come una nazione sottosviluppata, ben intenzionata verso Washington e Taipei, piena di risorse naturali ed in cerca di aiuto da parte degli Stati Uniti, un aiuto per il quale sarebbe stata disposta a pagare bene. Lo scopo ultimo di Deng, secondo Brzezinski era quello di rassicurare l'opinione pubblica statunitense, ottenere lo status di MFN, il finanziamento della Export-Import Bank e spingere Washington a ridimensionare i suoi rapporti con Mosca<sup>81</sup>. Senza cedere alle lusinghe di Deng, Carter avrebbe dovuto lavorare su molti punti. Innanzitutto avrebbe dovuto riaffermare il valore strategico della politica distensiva con l'Urss nonché la capacità di Washington di controbilanciare in maniera credibile le azioni sempre più spavalde di Mosca<sup>82</sup>. Avrebbe poi dovuto cercare una collaborazione con Pechino in Medioriente, in Africa e nello stesso Iran, dissuadendo Pechino ad intervenire in Cambogia contro le forze vietnamite ed spingendola a trovare una soluzione per la riunificazione con Taiwan che escludesse gli Stati Uniti dallo scomodo ruolo di intermediari<sup>83</sup>. Una lista di argomenti di puro valore strategico, senza alcun riferimento a temi economici – forse perché si auspicava che fossero discussi ampiamente da Deng – e soprattutto senza alcun riferimento al tema dei diritti umani.

Pur rammentando a Carter le dure parole rivolte da Deng al senatore Cohen

---

<sup>81</sup> FRUS XIII, *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter* (25 gennaio 1979), p.720.

<sup>82</sup> Ivi, p.721.

<sup>83</sup> Ivi, pp.721-23.

riguardo il tema dei diritti umani, Vance fece notare che quasi certamente la stampa statunitense avrebbe fatto molte domande a riguardo. Parlare pubblicamente con Deng di diritti umani era praticamente impossibile, ma Vance propose di farlo giocando su di un terreno favorevole alla Cina: si sarebbe discusso della riforma del sistema legale proposto da Deng, presentandolo come un grande successo e neutralizzando da un lato la critica pubblica, dall'altro l'avversione cinese riguardo questo tema<sup>84</sup>.

La visita di Deng negli Stati Uniti si svolse dal 28 gennaio al 5 febbraio 1979 e toccò le città di Washington, Atlanta, Houston e Seattle, centri di primordine nel campo della tecnologia o dell'economia, mettendo il leader cinese di fronte proprio a quei prodotti che Pechino bramava e di cui presto avrebbe potuto usufruire. Per la prima volta un dirigente della RPC visitava gli Stati Uniti, seguito in ogni dove dalla stampa, fotografato mentre indossava un cappello da cowboy durante un rodeo in Texas, mentre provava un simulatore dello space shuttle a Houston e mentre mangiava ad un tradizionale barbecue texano<sup>85</sup>. Come durante la visita di Nixon a Pechino, la stampa giocò un ruolo essenziale nel dirigere l'opinione pubblica statunitense e mondiale e a forgiare un'immagine estremamente positiva di un leader "post-comunista" con inclinazioni democratiche che stava trasformando la Cina che aveva ereditato da Mao in una nazione aperta a idee e prodotti statunitensi<sup>86</sup>; James Schlesinger scrisse a tal proposito:

*The Texans just fell in love with him. Here we were, down in Texas, bitterly anti-Communist Texas, seeing oil and other business executives who regularly proclaimed their belief in free market principles. And they fell in love with a Marxist dictator*<sup>87</sup>

D'altronde anche senza affidarsi al potere dei media, Deng stava già affascinando i businessmen più influenti degli Stati Uniti dialogando con il governo di Washington sulle potenzialità di un'iniezione di tecnologia statunitense sul ricco territorio cinese<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> FRUS XIII, *Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter* (26 gennaio 1979), p.732.

<sup>85</sup> Mann, *About Face*, p.97.

<sup>86</sup> Fardella, *The Sino-American Normalization: A Reassessment*, p.576.

<sup>87</sup> Mann, *About Face*, p.97.

<sup>88</sup> Samarani, *La Cina del Novecento*, p.297.

Le discussioni in campo economico portarono rapidamente ad un ampio consenso tra le fila dei funzionari statunitensi, ma Deng avrebbe presto messo alle strette gli Stati Uniti con un tema piuttosto scomodo per Washington, ossia la situazione cambogiana. Il 25 dicembre 1978 le truppe vietnamite avevano invaso il territorio cambogiano, sconfitto i Khmer rossi ed instaurato un governo fantoccio governato dall'esule Heng Samrin. Con l'Unione Sovietica a nord, ad est un Afghanistan in mano alla fazione filomoscovita del Khalq e un Iran che aveva visto la fuga dello Shah in Marocco – evento dietro il quale, agli occhi di Pechino, era visibile la longa manus sovietica – ed infine l'Indocina praticamente in mano ad Hanoi, la Cina sentiva di essere stata definitivamente accerchiata dai paladini del social-imperialismo moscovita<sup>89</sup>. Nel suo incontro del 29 gennaio con Carter, Deng confidò al presidente che la Cina aveva deciso di contrastare le ambizioni egemoniche vietnamite con una “limitata ed appropriata lezione”; in pratica il vice-premier confessava la volontà di lanciare un rapido attacco militare contro il Vietnam per poi ritirarsi e bollare il tutto come un semplice incidente di frontiera<sup>90</sup>. Quello che Deng chiedeva a Washington tuttavia non era né un appoggio militare né tantomeno l'invio di armamenti o finanziamenti per la guerra: «*We need your moral support in the international field*»<sup>91</sup>. Deng sapeva che il miglior scudo che Pechino aveva contro una reazione sovietica in difesa di Hanoi – oltre il duro inverno dei confini settentrionali – era la minaccia che gli Stati Uniti sarebbero scesi in guerra a difesa degli interessi cinesi. Era la stessa tattica usata durante il bombardamento delle isole off-shore taiwanesi, quando la Cina usò la visita di Chruscev di qualche giorno prima per far credere a Washington che l'Unione Sovietica aveva appoggiato tale risoluzione. Deng, insomma, cercava uno spauracchio.

Carter tentò di dissuadere Deng mostrando come gli Stati Uniti avessero già sospeso gli aiuti economici al Vietnam ed avessero spinto tante altre nazioni a fare lo stesso, rassicurandolo sul fatto che un simile comportamento aveva bloccato le procedure di normalizzazione diplomatica di Washington con Hanoi e lasciando intendere che un intervento da parte cinese avrebbe potuto scatenare un'escalation militare regionale che avrebbe definitivamente saldato i rapporti tra Hanoi e Mosca<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Kissinger, *Cina*, p.313.

<sup>90</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (29 gennaio 1979), pp.767-69.

<sup>91</sup> Ivi, p.768.

<sup>92</sup> Ivi, p.766, 768-69; FRUS XIII, *Oral Presentation by President Carter to Chinese Vice Premier Deng Xiaoping* (30 gennaio 1979), p.770-71.

Aggiunse poi che la comunità internazionale avrebbe potuto dichiarare la Cina “Stato aggressore” ed invocare sanzioni contro Pechino, peggiorando la nuova immagine internazionale della Cina come nazione pacifica, della quale statunitensi e taiwanesi avrebbero potuto fidarsi per una risoluzione pacifica della situazione taiwanese<sup>93</sup>. Carter tuttavia lasciò uno spiraglio di collaborazione: «*It would be difficult for us to encourage violence. We can give you intelligence briefings*»<sup>94</sup>. Il messaggio era chiaro: gli Stati Uniti non si opponevano. Brzezinski fu molto soddisfatto della scelta di Carter: «*I was worried that the President might be persuaded by Vance to put maximum pressure on the Chinese not to use force, since this would simply convince the Chinese that the United States was a paper tiger*»<sup>95</sup>. È difficile definire questa posizione, potremmo parlare ossimoricamente di una “non-collaborativa collaborazione”: Washington si teneva su di una linea di tacito dissenso sull’intervento, ma il fatto che non avesse attivamente cercato di fermare l’azione di Deng e l’offerta di materiale di intelligence mettevano Pechino nella posizione di poter agire senza dover temere la reazione di Mosca.

Quando la discussione si concentrò sulla questione dei diritti umani, fu Deng a parlare per primo di quello che stava succedendo con il Democratic Wall Movement, descrivendolo come un puro e semplice guazzabuglio di idee personali di qualche singolo individuo. Lungi dal volerlo presentare come l’esemplificazione del diritto di espressione garantito dalla Cina, Deng volle semplicemente depotenziarne la portata, facendo intendere che – per quanto incredibilmente pubblicizzati, anche grazie alla totale mancanza di censura – tali manifesti non rappresentavano in alcun modo le idee generali del popolo cinese<sup>96</sup>. Terminato il viaggio negli Stati Uniti, Deng non avrebbe mai più lasciato la Cina, i suoi doveri all’estero erano terminati.

Poco meno di due settimane dopo il ritorno di Deng in patria – tra il 17 febbraio ed il 5 marzo 1979 – l’Esercito di Liberazione Popolare cinese si esibì nel suo “contrattacco difensivo contro il Vietnam”. Se dal punto di vista tattico i veterani vietnamiti riuscirono a bloccare l’avanzata delle armate cinesi e ad infliggere loro gravissime perdite, Pechino era riuscita a dimostrare i limiti strategici dell’Unione

---

<sup>93</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (29 gennaio 1979), p.768; FRUS XIII, *Oral Presentation by President Carter to Chinese Vice Premier Deng Xiaoping* (30 gennaio 1979), p.771.

<sup>94</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (29 gennaio 1979), p.769.

<sup>95</sup> Mann, *About Face*, p.99.

<sup>96</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (30 gennaio 1979), p.778.

Sovietica, ridotta a poco più che un mero spettatore della guerra<sup>97</sup>. Il conflitto avrebbe saldato definitivamente l'alleanza tra Hanoi e Mosca da un lato e la collaborazione strategica tra la Cina e gli Stati Uniti dall'altra: se i sovietici avevano inviato per lo più aiuti militari tramite ponti aerei, gli Stati Uniti – pur criticando pubblicamente l'aggressione cinese – avevano tenuto sedute quotidiane di intelligence con i funzionari di Pechino<sup>98</sup>. Inoltre l'intervento contribuì ad aumentare la credibilità della Cina come garante regionale degli interessi dell'ASEAN, definendo ancor meglio quei rapporti di collaborazione che sarebbero continuati negli anni successivi<sup>99</sup>.

Lo scoppio della Terza Guerra del Vietnam fu un nuovo banco di prova per dimostrare la tenuta fattuale dell'impegno di difendere i diritti umani a livello globale. Carter pronunciò dure parole contro i Khmer Rossi, spinse la RPC a fare in modo che gli equilibri del potere all'interno della resistenza cambogiana si spostassero a favore di formazioni meno compromesse dei Khmer di Pol Pot e si mobilitò affinché venissero garantiti aiuti internazionali per la popolazione cambogiana colpita, oltre che dalla guerra, anche dalla carestia<sup>100</sup>. Carter non aveva voluto assecondare Pechino e non aveva sostenuto le formazioni di Khmer Rossi limitandosi ad inviare aiuti alla popolazione a rischio secondo le clausole stabilite dal FAA; non c'era motivo per mettere in discussione il candore della politica estera di Carter, soprattutto quando anche un'eventuale vittoria vietnamita non avrebbe leso alcun interesse vitale degli Stati Uniti<sup>101</sup>.

#### 4.4. MAKING A BUCK: L'OTTENIMENTO DEL MFN E LA SALDATURA STRATEGICA TRA WASHINGTON E PECHINO

Divenuto ormai il leader indiscusso della RPC, nel marzo 1979 Deng decise improvvisamente di fare marcia indietro proprio su uno dei temi fondamentali che

---

<sup>97</sup> Kissinger, *Cina*, pp. 307, 334; Keylor, *Un mondo di nazioni*, p.408.

<sup>98</sup> Ivi, p. 333.

<sup>99</sup> Keylor, *Un mondo di nazioni*, p.413

<sup>100</sup> FRUS XIII, *Memorandum From Secretary of Defense Brown to President Carter* (29 dicembre 1979), p.1028; FRUS XIII, *Telegram From the Department of State to All East Asian and Pacific Diplomatic Posts* (11 settembre 1979), p.982.

<sup>101</sup> Kissinger criticò comunque la posizione di Carter, accusandolo di aver distribuito gli aiuti ben consapevole che buona parte degli stessi avrebbe finanziato gli Khmer rossi di Pol Pot. Kissinger, *Cina*, pp.335.

l'avevano portato al potere. Pur non sconfessando la necessità di ravvivare l'iniziativa personale del popolo cinese, Deng riportò in auge quell'idea di "cambiamento guidato dall'alto" che avrebbe rimesso nelle mani dei quadri del partito un potere abbastanza forte da difendere la Cina dal rischio di ricadute anarchiche<sup>102</sup>. La costituzione venne emendata in modo tale da restringere o abolire le garanzie costituzionali sulla libertà di parola e su quella di tenere dibattiti pubblici ed appendere manifesti; il Muro della Democrazia venne prima spostato nella periferia di Pechino e poi soppresso di fatto. Per tutto il 1979 moltissimi esponenti del movimento democratico furono sommariamente processati ed incarcerati. Dopo aver rifiutato di appoggiare pubblicamente le idee di Deng, Huang Xiang venne incarcerato e le sue opere messe all'indice.

Per quanto Carter si fosse ripromesso di assumere un atteggiamento più intransigente non appena si fosse compiuta la normalizzazione dei rapporti, ancora nessuna critica era stata mossa al governo di Deng. Certo la Cina denghiana aveva fatto enormi passi avanti rispetto a quella di Mao, concedendo costituzioni più liberali, riformando il sistema giudiziario e mettendo fine alle violenze rivoluzionarie; tuttavia gli Stati Uniti avevano sempre avuto un atteggiamento molto più accomodante verso Pechino rispetto che a Mosca, ugualmente impegnata a migliorare i propri standard umanitari. Il viaggio di Mondale a Pechino nell'agosto del 1979 – durante il quale il vice-presidente fece i propri sentiti complimenti al premier Hua Guofeng per il completamento della riforma giudiziaria – potrebbe far intendere che questo trattamento preferenziale fosse giustificato dal voler incentivare i cambiamenti positivi della Cina senza esercitare troppe pressioni sulla sua politica interna<sup>103</sup>. Tuttavia, nel momento in cui Pechino aveva iniziato a perseguire cittadini colpevoli solo di aver espresso il loro pensiero, Carter avrebbe dovuto cambiare registro, avvicinandosi a quello usato durante la difesa dei dissidenti sovietici. Anche in questo caso, invece, la reazione statunitense fu incredibilmente blanda.

Il 16 ottobre 1979 l'autore del *dazibao Quinta Modernizzazione*, Wei Jingsheng – arrestato il 27 marzo ed accusato del reato di propaganda controrivoluzionaria atta a ribaltare il sistema socialista e di aver venduto segreti militari ai vietnamiti – dopo sole 6 ore di processo venne condannato a 15 anni di reclusione nel sistema carcerario dei

---

<sup>102</sup> Samarani, *La Cina del Novecento*, p.329.

<sup>103</sup> FRUS II, *Memorandum of Conversation* (28 agosto 1979), p.973.

*laogai*<sup>104</sup>. Il giorno successivo l'NSC si riunì per deliberare se e quali sanzioni applicare alla Cina, questo per lo più per evitare che la stampa potesse accusare il governo di seguire un doppio standard a livello internazionale<sup>105</sup>. Alla fine dei conti, la timida reazione statunitense – dipinta come tale sulle colonne del “Washington Post” – si risolse nella dichiarazione di un portavoce del Dipartimento di Stato il quale affermò che gli Stati Uniti erano sorpresi ed amareggiati per la severità della sentenza<sup>106</sup>. La questione di Wei Jingsheng andò avanti per mesi sulle pagine dei quotidiani statunitensi<sup>107</sup>.

Nel frattempo l'amministrazione dovette fare i conti con molti membri del Congresso mossi da uno zelo filo-taiwanese ben più accanito di quanto non fosse stato preventivato. Se la mozione proposta dal senatore repubblicano del New Hampshire Gordon Humphrey – ossia di stabilire un liaison office a Taipei piuttosto che una semplice società privata, come previsto dai patti – venne bocciata, il senatore repubblicano del Kansas Robert Dole ebbe più fortuna, ottenendo l'approvazione di un emendamento che obbligava il governo a fare un rapporto annuale sulle condizioni generali dell'isola<sup>108</sup>. Di certo la vittoria più clamorosa dei sostenitori di Taipei fu quella che vide l'approvazione di ampissime modifiche al testo di quel *Taiwan Relations Act* (TRA) che avrebbe regolato i futuri rapporti tra Washington e Taipei: il Congresso riuscì infatti ad inserire la garanzia che gli Stati Uniti avrebbero continuato a fornire armamenti in modo da assicurare la difesa dell'isola e che avrebbero considerato ogni azione militare, boicottaggio o embargo nei confronti di Taiwan come «*a threat to the peace of the Western Pacific area and of grave concern to the United States*»<sup>109</sup>. Per quanto i leader cinesi fossero infuriati per questa svolta imprevista il presidente Carter dovette firmare il TRA il 10 aprile 1979. Come ha fatto notare Enrico Fardella, è possibile che la sconfitta dell'esecutivo sul TRA fosse stata pilotata dalla stessa amministrazione Carter, in modo tale da diminuire le tensioni all'interno del Congresso sul tema Taiwan e per ridefinire gli obblighi che Washington aveva dovuto assicurare a

---

<sup>104</sup> Mann, *About Face*, p.102.

<sup>105</sup> FRUS II, *Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (17 ottobre 1979), p.1009.

<sup>106</sup> Mathews Jay, *Crackdown in China*, Washington Post, 17 ottobre 1978.

<sup>107</sup> Butterfield, *4 Arrested in China at Democracy Wall* (12 Novembre 1978), p.A7; Butterfield, *China Dissident Likens Present to the Repressive Past* (15 novembre 1978), p. A22.

<sup>108</sup> *Senate kills move on status of Taiwan* (7 marzo 1979), p.7.

<sup>109</sup> *Taiwan Relations Act*, Public Law 96-98.



Pechino durante le trattative sulla normalizzazione<sup>110</sup>. In ogni caso alcuni studiosi hanno ormai ridimensionato la portata di tale assicurazione sulla sicurezza di Taiwan dato che il testo sembra di fatto escludere la possibilità un intervento militare statunitense a favore del governo di Taipei<sup>111</sup>.

Seppure Taiwan fosse riuscita ad ottenere queste ulteriori garanzie da parte del Congresso statunitense, il senatore repubblicano dell'Arizona Barry Goldwater era intenzionato ad alzare la posta in gioco. Sin dall'aprile del 1978 i membri dell'amministrazione Carter sapevano che Goldwater si sarebbe opposto alla denuncia del TMD con Taiwan sia con manovre all'interno del Congresso sia con vere e proprie azioni legali<sup>112</sup>. Goldwater avrebbe addirittura minacciato che avrebbe richiesto l'impeachment contro qualsiasi presidente che avesse deciso di concludere il trattato difensivo con Taiwan, meritandosi così di rientrare fra quei “*Republican crazies*” che Oksenberg e tutto lo staff implicato nella normalizzazione con la Cina aveva imparato a temere<sup>113</sup>. Non appena Carter aveva dichiarato decaduto il Trattato di Mutua Difesa con Taiwan, Goldwater aveva condannato il gesto come un «*outright abuse of presidential power*». Il presidente degli Stati Uniti, secondo Goldwater, non deteneva infatti l'autorità legale necessaria per abrogare unilateralmente un trattato internazionale ratificato dal Senato; se Carter avesse voluto abrogarlo avrebbe dovuto passare nuovamente attraverso una votazione dello stesso Senato che l'aveva approvato<sup>114</sup>.

Lungi dal voler rassegnarsi all'inevitabile, il senatore dell'Arizona –dopo aver riunito altri ventiquattro senatori e rappresentanti – si presentò ad un tribunale federale per intentare causa allo stesso presidente Carter. Iniziò così il famoso caso *Goldwater v. Carter*. Il 17 ottobre 1979 la corte federale del distretto di Columbia si pronunciò a favore di Goldwater, mettendo sotto pressione lo staff presidenziale e facendo esultare i membri della China Lobby<sup>115</sup>. Il 30 novembre tuttavia la stessa corte smentì in appello il primo verdetto, affermando che il presidente degli Stati Uniti possiede tutta l'autorità

---

<sup>110</sup> Fardella, *The Sino-American Normalization: A Reassessment*, p. 574.

<sup>111</sup> Ivi, p.573; Pious, *The Taiwan Relations Act*, pp. 155-64.

<sup>112</sup> FRUS XIII, *Memorandum From the Assistant Secretary of State [...] and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (4 aprile 1978), p.331; FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (11 aprile 1978), p.344.

<sup>113</sup> FRUS XIII, *Memorandum From Secretary of State [...] to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, (19 dicembre 1978), p.659.

<sup>114</sup> Nojeim – Kilroy, *Days of Decision*, p.162.

<sup>115</sup> *Goldwater v. Carter*, 481 F. Supp. 949 (17 ottobre 1979) .

necessaria per terminare un trattato senza l'approvazione del Senato<sup>116</sup>. Il caso approdò infine davanti alla Corte Suprema la quale, con sette voti contro due, respinse la querela di Goldwater confermando il verdetto della corte d'appello<sup>117</sup>. Goldwater, la China Lobby e tutti i sostenitori di Taiwan avrebbero dovuto così accontentarsi delle assicurazioni ottenute con gli emendamenti congressuali del *Taiwan Relations Act* di aprile.

Ottenuta la normalizzazione delle relazioni diplomatiche, superata la prova del fuoco della guerra sino-vietnamita e risolto – seppure con qualche difficoltà – il nodo taiwanese, gli Stati Uniti puntarono rapidamente al conseguimento di un vantaggioso accordo commerciale con Pechino. Certo era che la legislazione statunitense era diventata molto ferrea nel collegare il rispetto dei diritti umani alle possibilità commerciali dei suoi partner internazionali e la Cina non era nelle migliori condizioni per poter richiedere il tanto agognato status di Most Favored Nation (MFN). Il silenzio dell'amministrazione sulle violazioni di Pechino aveva fortemente limitato la percezione statunitense degli orrori dei *laogai* e delle nuove persecuzioni giudiziarie a danno del movimento democratico. Così – parlando pubblicamente di instaurare relazioni economiche con Pechino – Carter ed i suoi collaboratori si concentrarono invece su di un tema molto gettonate e di facile spendibilità mediatica, ossia il diritto alla libera emigrazione. La libertà di emigrazione, tema ampiamente pubblicizzato, fortemente sentito dalla lobby ebraica e che aveva ispirato l'emendamento Jackson-Vanik era probabilmente l'unico diritto che la RPC non aveva alcun interesse a limitare. Durante l'incontro con Carter, Deng chiese ironicamente al presidente statunitense «*Well, Mr. President how many Chinese nationals do you want? Ten million? Twenty million? Thirty million?*»<sup>118</sup>. Ancora, pur di non perdere l'occasione di concludere un trattato storico, l'amministrazione Carter scelse di chiudere un occhio sulle vere violazioni dei diritti umani in terra cinese rassicurando l'opinione pubblica statunitense del totale rispetto del diritto di emigrazione accordato dal PCC al suo popolo<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> Goldwater v. Carter, 617 F. 2d 697 (30 novembre 1979).

<sup>117</sup> Goldwater v. Carter, 444 U.S. 996 (13 dicembre 1979) .

<sup>118</sup> Deng cit. in Suárez-Orozco – Suárez-Orozco – Qin-Hilliard, *Interdisciplinary Perspectives on the New Immigration*, p.121

<sup>119</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *National Governors' Association Toasts* (27 febbraio 1979); PPPUS: Jimmy Carter, *Trade With Romania, Hungary, and the People's Republic of China Message to the Congress* (28 maggio 1980);

D'altra parte, in un incontro con il presidente, il segretario del tesoro Blumenthal spiegò che la concessione dello status di MFN era collegata essenzialmente al rispetto dell'emendamento Jackson-Vanik. Carter avrebbe dovuto soltanto decidere se concedere il MFN solo a Pechino o anche a Mosca, e l'unica cosa che Carter avrebbe dovuto fare sarebbe stato affermare che l'una, l'altra o entrambe avevano soddisfatto i requisiti imposti dall'emendamento Jackson-Vanik<sup>120</sup>. Anche il Congresso sembrava bendisposto ad assecondare la concessione del MFN alla Cina, in special modo i membri della lobby ebraica, lo stesso Henry Jackson ed il senatore democratico della West Virginia Robert Byrd, il quale si offrì di mettersi a capo del gruppo congressuale a favore dell'accordo commerciale con Pechino<sup>121</sup>. L'accordo commerciale – ancora senza il riconoscimento dello status di MFN – venne approvato il 7 luglio 1979, seguito dall'approvazione di un prestito da parte della Export-Import Bank, ma Mondale si premurò di far sapere a Deng che entro la fine dell'anno il Congresso avrebbe approvato la mozione sulla MFN<sup>122</sup>. Il 23 ottobre 1979 il presidente inviò al Congresso tutti i documenti in attesa dell'approvazione delle camere<sup>123</sup>. Il dibattito all'interno del Congresso, come era stato previsto, non fu particolarmente aspro. Il rappresentante repubblicano della Pennsylvania Richard Schulze fu una delle poche voci fuori dal coro, accusando violentemente l'amministrazione di non rispettare proprio quell'agenda dei diritti umani di cui si era fatta paladina negli ultimi anni: «*We are talking about human rights. The way I read your statement – you correct me if I'm wrong – the hell with human rights, we are worried about making a buck*»<sup>124</sup>. A sciogliere le riserve di Schulze, oltre alla prospettiva di proventi commerciali sufficienti da riportare gli Stati Uniti definitivamente fuori dalla crisi economica di quel 1979 – definito “annus horribilis”, tra le altre cose, anche per la tragica situazione dell'economia statunitense –, sarebbe stato un brusco cambiamento della situazione internazionale.

---

<sup>120</sup> FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (6 marzo 1979), p.825.

<sup>121</sup> Se la maggior parte del Congresso era favorevole alla concessione del MFN ad entrambe le nazioni comuniste, Jackson si batté affinché il privilegio venisse concesso solo a Pechino. FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (6 marzo 1979), p.825; FRUS XIII, *Memorandum of Conversation* (27 agosto 1979), p.927.

<sup>122</sup> Ivi, p.934

<sup>123</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *Proclamation 4697 - Agreement on Trade Relations Between the United States of America and the People's Republic of China* (23 ottobre 1979).

<sup>124</sup> Mann, *About Face*, p.108.

Nel dicembre del 1979, dopo quasi un anno di rivolte ininterrotte – finanziate dal vicino Pakistan e dalla stessa CIA<sup>125</sup> – la Repubblica Democratica dell’Afghanistan di Hafizullah Amin veniva invasa e occupata dalle truppe sovietiche<sup>126</sup>. La reazione di Carter fu immediata: rinviò la ratifica dei trattati SALT II firmati faticosamente a Vienna il 18 giugno dello stesso anno, decise il boicottaggio delle Olimpiadi di Mosca e propose una lunga lista di sanzioni economiche contro Mosca, garantendo che avrebbe trovato il modo per rimborsare gli agricoltori statunitensi per l’eventuale danno economico causato da un possibile “*grain embargo*”<sup>127</sup>. Nel contempo Carter aumentò l’appoggio politico ed economico alla resistenza jihadista dei Mujaheddin ed al vicino Pakistan, attraverso un progetto che avrebbe visto protagonista anche la RPC: Brzezinski avrebbe scritto «*we used the Soviet invasion of a country in a region of strategic sensitività to Asia as a justification for opening the doors to a U.S. China defense relationship*»<sup>128</sup>.

La “Seconda Guerra Fredda”, iniziata con un rinnovato impegno militare di Mosca in molte aree del mondo era culminata con una vera e propria occupazione militare su vasta scala al di fuori del blocco sovietico; le bandiere rosse sul palazzo presidenziale di Kabul esemplificavano il fallimento della politica di distensione promossa da Washington nell’ultimo decennio. Gli Stati Uniti abbracciavano una linea più dura in cui il ruolo di Pechino sarebbe diventato estremamente importante. Nel denunciare l’invasione come «*the most serious threat to the peace since the Second World War*» Carter ricompattò la nazione per affrontare una situazione inedita che minacciava direttamente gli interessi vitali degli Stati Uniti<sup>129</sup>. Il 24 gennaio 1980, il giorno successivo alla proclamazione della cosiddetta Dottrina Carter, un Congresso fortemente coeso approvò la richiesta presidenziale: dal 1 febbraio la RPC, avendo

---

<sup>125</sup> Brzezinski, *How Jimmy Carter and I Started the Mujahideen*, (15 gennaio 1998).

<sup>126</sup> Mosca aveva deciso di intervenire per proteggere i suoi interessi in Asia centrale e per evitare che il governo massimalista di Amin potesse portare alla nascita di un nuovo movimento islamista radicale analogo a quello della rivoluzione iraniana.

<sup>127</sup> Carter, *Keeping Faith*, pp.475-76.

<sup>128</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, p.431.

<sup>129</sup> PPPUS: Jimmy Carter, *The State of the Union Address Delivered Before a Joint Session of the Congress* (23 gennaio 1980).

soddisfatto i requisiti dell'emendamento Jackson-Vanik, avrebbe beneficiato dello status di Most Favored Nation<sup>130</sup>.

La Repubblica Popolare Cinese era così definitivamente entrata nella lista degli stati sottoposti alla regolamentazione dei trattati di commercio e del FAA. Divenne quindi obbligo del Dipartimento di Stato – più precisamente del Human Right and Humanitarian Affairs Bureau – stilare il rapporto sulla situazione dei diritti umani nella RPC. In caso tale rapporto avesse rivelato i drastici livelli di violazione dei diritti umani presenti in Cina, buona parte dei rapporti economico-militari appena stesi sarebbero potuti essere limitati o soppressi dalla mannaia del Congresso. L'Assistant Secretary del HRHAB Patricia Derian – colei che nel 1978 aveva già ottenuto l'applicazione delle sanzioni contro l'Argentina – non ebbe timore di parlare di fronte al Congresso delle pratiche repressive del PCC, forte anche del rapporto dell'ambasciata statunitense a Pechino sulle palesi manchevolezze umanitarie della RPC. Insieme a paesi come le Filippine, la DDR, Cuba, Taiwan ed Israele, la Repubblica Popolare Cinese compariva nella lista di paesi per i quali erano richieste sanzioni generalizzate e la sospensione di aiuti al settore della sicurezza<sup>131</sup>. Di parere opposto invece fu Holbrooke il quale – preoccupato di danneggiare i tanto sudati rapporti con Pechino – sottostimò le violazioni dei diritti umani parlando di un effettivo miglioramento e sostenendo che «*an encouraging trend had begun to emerge in the direction of liberalization*»<sup>132</sup>. Il risultato fu che, di fronte ai primi rapporti del HRHAB sulla situazione dei diritti umani, il Congresso negò ogni genere di sanzione a Pechino e confermò tutti i trattati commerciali e lo status di MFN. Gli Stati Uniti di Carter, gli stessi Stati Uniti che affermavano di combattere per la difesa dei diritti umani in ogni angolo del pianeta, avevano prima riconosciuto diplomaticamente, poi accolto in un ampio progetto strategico internazionale ed infine consacrato come uno dei suoi partner commerciali privilegiati una nazione che probabilmente rappresentava l'antitesi del concetto stesso di diritti umani. La speranza che, una volta ottenuta la normalizzazione dei rapporti diplomatici, l'amministrazione Carter avrebbe tenuto una linea più dura verso le violazioni di Pechino era stata definitivamente smentita. Di certo Carter – soprattutto

---

<sup>130</sup> Chi Wang, *The United States and China Since World War II*, p.108; *Products of the People's Republic of China nondiscriminatory treatment*, 96th H.Con.Res. 204 (24 gennaio 1980).

<sup>131</sup> FRUS II, *Memorandum From the Assistant Secretary of State for Human Rights and Humanitarian Affairs* (10 novembre 1980), p.641.

<sup>132</sup> Mann, *About Face*, p.103; Cohen, *People's Republic of China*, pp.478-79.

grazie al suo consigliere per la sicurezza nazionale Brzezinski – era riuscito a riportare la Repubblica Popolare Cinese nella “famiglia delle nazioni” e ad integrarla nel sistema economico internazionale ottenendo uno dei successi più importanti nella storia della Guerra Fredda<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Fardella, *The Sino-American Normalization: A Reassessment*, pp.575-76.

## CONCLUSIONI

Nel 1980 la Repubblica Popolare Cinese era stata riconosciuta diplomaticamente dagli Stati Uniti, era entrata in quell'ambito progetto di inclusione strategica pronosticato da Micheal Pillsbury ed era riuscita ad ottenere un accordo commerciale comprendente lo status di MFN. Pechino avrebbe iniziato a comprare grandi quantitativi di grano del Midwest statunitense mentre l'abbigliamento "made in China" avrebbe invaso il mercato statunitense. Si stava aprendo un'epoca fatta di capitali in movimento, join ventures, scambi culturali e turismo di massa. Deng aveva portato la RPC in una nuova fase di sviluppo, alimentata dai capitali e dalla tecnologia occidentale e controllata dall'occhio vigile del PCC.

Malgrado la fiducia accordata a Pechino dal Congresso e dall'amministrazione Carter, la posizione cinese sul tema dei diritti umani non sarebbe cambiata da quel lontano incontro tra Deng ed il senatore Cohen a Pechino: la Cina aveva la propria visione dei diritti umani, parlarne con gli Stati Uniti avrebbe semplicemente peggiorato i rapporti bilaterali; dunque perché parlarne? Alla fine dei conti la presidenza Carter aveva accettato quell'"unicità" riconosciuta a Pechino sin dai tempi di Nixon, facendo in modo che – meno di qualsiasi altra nazione al mondo – la Cina fosse messa davanti alle proprie violazioni dei diritti umani e ne pagasse le conseguenze. Per salvare la RPC dalle condanna e dalle sanzioni previste dalla legge statunitense erano state essenziali le voragini legali lasciate volontariamente aperte dai legislatori e dagli emendatori del FAA. La clausola che prevedeva che, in seguito a significativi miglioramenti della condotta di una nazione violatrice, l'assistenza sarebbe potuta essere garantita, fu uno dei principali punti a favore della Cina<sup>1</sup>. Non c'era dubbio che la Cina stesse violando sistematicamente i diritti umani, ma era anche palese che vi fosse stato un miglioramento generale della situazione rispetto al periodo maoista, un miglioramento che – all'epoca – fu percepito con ottimismo e spesso con ingenua fiducia. Al contempo, il fatto che nessuno avesse difeso l'Unione Sovietica di Brezhnev asserendo che la realtà della persecuzione politica del periodo fosse molto più umana rispetto agli eccessi del regime stalinista dimostra la preferenza accordata da Washington a Pechino<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Foreign Assistance Act of 1961* (P.L. 87-195), p.234.

<sup>2</sup> Mann, *About Face*, pp. 81-82

L'ottimismo e la fiducia nella possibile liberalizzazione e democratizzazione della Cina sotto la guida di Deng erano comunque affiancati da considerazioni di carattere geopolitico non indifferenti<sup>3</sup>. Dopo dieci anni e ben tre amministrazioni, Washington era riuscita a portare Pechino nella sua orbita, riuscendo a stabilire una collaborazione senza precedenti dal punto di vista strategico che apriva possibilità inaspettate per la conduzione della Guerra Fredda e per il ripensamento della sistemazione politica dell'Estremo Oriente. Nel bene o nel male, Carter e Deng erano riusciti a creare qualcosa che neppure dieci anni prima sembrava impensabile<sup>4</sup>.

Anni prima, Kissinger aveva pensato alla Cina come a quel "terzo giocatore" che non avrebbe cambiato le regole della partita bipolare, ma che le avrebbe rese più stringenti. Una Cina, insomma, usata come leva per stabilizzare – e non per spezzare – l'ordine bipolare<sup>5</sup>. Ben lontano dall'ottica distensiva di Kissinger e Vance, Brzezinski aveva interpretato questa leva come un puro strumento di pressione geopolitica e strategica su Mosca, in modo tale da controbilanciare il rinnovato dinamismo internazionale sovietico<sup>6</sup>. Con l'invasione sovietica dell'Afghanistan e la fine della politica di distensione, terminò la spendibilità politica della proposta di Kissinger ma rimase fortemente valida quella di Brzezinski: in questa nuova fase della Guerra Fredda, Pechino sarebbe stata un vero e proprio alleato nel rinnovato sforzo di Containment anti-sovietico in Asia centrale e nel sudest asiatico. Gli Stati Uniti avrebbero avviato inedite forme di collaborazione militare con Pechino, assicurata la vendita di tecnologia militare di ultima generazione ed avrebbe sostituito le basi di intelligence perdute con la rivoluzione iraniana con nuove strutture nei confini orientali della Cina<sup>7</sup>. Tuttavia, i timori espressi davanti al Congresso dal consigliere governativo Arthur Doak Barnett sulla scarsa durata di un simile rapporto strategico, finirono con l'avversarsi<sup>8</sup>. Con l'affievolirsi della minaccia sovietica, Pechino si sarebbe progressivamente allontanata da Washington. D'altronde il riavvicinamento da parte cinese, come ho dimostrato, era nato dalla volontà di giocare la "Carta americana" contro il social-imperialismo

---

<sup>3</sup> Concetto espresso chiaramente in FRUS XIII, *Presidential Review Memorandum/NSC-28* (20 maggio 1977), p.140.

<sup>4</sup> Keylor, *Un mondo di nazioni*, p.398.

<sup>5</sup> Kissinger, *Policentrismo e politica internazionale*, pp.68-71. Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, pp. 66, 75-77, 83-84, 89.

<sup>6</sup> Brzezinski, *Power and Principles*, pp. 7, 126.

<sup>7</sup> Mann, *About Face*, pp. 112-13, 115.

<sup>8</sup> Mann, *About Face*, p.109.



sovietico. La Cina di Deng, economicamente attiva, foraggiata dagli Stati Uniti con materiale militare di prim'ordine e legittimata sul piano internazionale era pronta per affermarsi a livello globale.

Oltre alle pure considerazioni geopolitiche, Carter doveva fare i conti anche con gli imperativi di quella che era la prima potenza economica del mondo, una potenza che durante gli anni '70 stava subendo un avvilente declino. Durante l'amministrazione Carter la produttività industriale statunitense crebbe di sette punti, la percentuale del debito federale si abbassò del 3% ed il Pil crebbe di quasi \$1000 miliardi. Tuttavia a tenere gli Stati Uniti in quella stagflazione cominciata negli anni della crisi petrolifera sarebbero stati una bilancia commerciale perennemente in negativo, l'impossibilità di abbassare il tasso di disoccupazione ed il raddoppio dell'inflazione che dal 6,5% del 1977 sarebbe arrivata nel 1980 a toccare l'11,3%<sup>9</sup>. In questa prospettiva l'apertura della RPC ai prodotti statunitensi sarebbe stata provvidenziale. L'aprirsi del mercato cinese, come quando i primi coloni britannici d'Oltremare aprirono la rotta dell'Old China Trade, era percepita come una nuova corsa all'oro: la possibilità di investire in una terra con potenzialità pressoché infinite come la Cina post-maoista, la richiesta di sviluppare rapporti commerciali, la costituzione di join-venture e la possibilità – di gran lunga sovrastimata – di poter usufruire di un mercato di oltre un miliardo di possibili acquirenti diventava un obiettivo di fondamentale importanza. Se Mondale aveva protestato accoratamente per l'embargo sulle esportazioni di grano in Unione Sovietica per non danneggiare gli interessi degli agricoltori statunitensi, difficilmente Carter avrebbe potuto negare ai propri cittadini una simile occasione, seppure per valide motivazioni legate al rispetto dei diritti umani.

Per ottenere la normalizzazione con la PRC, il presidente statunitense aveva mantenuto un silenzio difficile da accettare dal punto di vista umano di fronte alle innumerevoli vittime del regime di Pechino, un silenzio che tuttavia – sul piano del freddo calcolo politico – era giustificato dalla grandezza del progetto che si era prefissato di realizzare. Un progetto che, per compiersi, aveva dovuto aspettare dieci anni e ben tre presidenti. È difficile affermare che Carter avesse abdicato al proprio

---

<sup>9</sup> La disoccupazione al 7,5% scese al 5,6% nel maggio del 1979 per poi superare il livello di partenza toccando il 7,8% nel luglio del 1980. Il conto delle partite correnti invece era stato ereditato da Carter al -2,7 miliardi di dollari; nel 1978 ed avrebbe visto un tracollo (-7 miliardi) per ritornare in positivo soltanto a metà del 1980. Jones, *Storia degli Stati Uniti d'America*, p.518; tutti i dati da "FRED: *Federal Reserve Economic Data*".

impegno sui diritti umani. Con più prudenza possiamo affermare che stesse seguendo alcune priorità che trascendevano da qualsivoglia programma politico, priorità determinate dalle necessità della Guerra Fredda e dalla difficile posizione internazionale degli Stati Uniti. Henry Kissinger, riassumendo la politica del presidente Carter nel complicato teatro asiatico ha scritto:

*Gli ideali americani si erano scontrati con gli imperativi della realtà geopolitica. Non fu il cinismo, e ancor meno l'ipocrisia, a determinare questo orientamento: l'amministrazione Carter si trovò costretta a scegliere tra le necessità strategiche e le convinzioni morali. E giunse alla conclusione che, per realizzare le proprie convinzioni morali, bisognava prima vincere la battaglia geopolitica<sup>10</sup>.*

Un aneddoto raccontato personalmente da Carter è, a mio avviso, particolarmente efficace per rappresentare il problema fondamentale della politica dei diritti umani dell'amministrazione: un giorno, dovendo tornare da Washington alla sua città natale Plains (Georgia), Carter chiese di usare la macchina invece che l'elicottero. L'intento – di certo encomiabile – era quello di ridurre al massimo le spese del viaggio, ma il presidente si dovette scontrare con un triste evidenza:

*It was much less expensive to go by helicopter. A good portion of the Georgia State Patrol had been marshaled to block every country crossroad for more than sixty miles! It was obvious that I was not simply one of the people anymore<sup>11</sup>.*

Per tutta la durata della sua amministrazione, Carter cercò sempre di tracciare linee politiche improntate alla morale ma fu spesso costretto ad abbandonarle per considerazioni pratiche ineludibili per un presidente degli Stati Uniti. Si può affermare che Carter fu pronto a mettersi in gioco solo nei casi in cui tale coinvolgimento non andava a ledere gli interessi economici e strategici statunitensi. Una posizione comoda, di certo, ma che deve inscrivere all'interno dei doveri e delle responsabilità di un

---

<sup>10</sup> Kissinger, *Cina*, p.336.

<sup>11</sup> Carter, *Keeping Faith*, p.27.

presidente statunitense del periodo della Guerra Fredda. Personalmente credo che dalle sue memorie, dai suoi discorsi e dal suo percorso biografico si possa dedurre un sincero attaccamento alla causa dei diritti umani, non motivato solo da ragioni meramente politiche e strategiche.

Già all'epoca gli studiosi Susan Shirk e Michael Schaller avevano inteso che il silenzio di Carter sui diritti umani in Cina era giustificato dalla paura di danneggiare una relazione percepita allo stesso tempo enormemente importante e terribilmente fragile<sup>12</sup>. Strangolata dall'*annus horribilis* 1979, con 52 funzionari statunitensi imprigionati a Teheran e 81.000 soldati sovietici in Afghanistan e con l'economia non ancora risolleata dal tanto agognato trattato commerciale con la Cina, l'amministrazione Carter sembrava abbandonare le speranze di poter esercitare, almeno dopo la normalizzazione, pressioni più decise sul tema dei diritti umani con Pechino. Tuttavia, anche nei pochi mesi in cui le acque internazionali sembravano tranquille, l'amministrazione non aveva rotto il silenzio che da anni pesava come un macigno sulla coscienza degli Stati Uniti.

Fu solo nel 1989, dieci anni dopo l'ottenimento della normalizzazione, che gli Stati Uniti – sconcertati dalla strage di piazza Tienanmen – presero una posizione più dura sui diritti umani in Cina, invocando ed ottenendo pesanti sanzioni che arrivarono ad interrompere quasi totalmente le relazioni economiche e diplomatiche tra le due nazioni. Certo il grosso della reazione fu da parte dell'opinione pubblica e del Congresso giacché il presidente George H.W. Bush tentò in ogni modo di ricucire il rapporto con Pechino e consentendo, infine a rinnovare lo status del MFN alla RPC. Il momento più critico delle relazioni sino-statunitensi si stava quindi consumando proprio a ragione del fatto che Washington avesse decretato misure sanzionatorie sulla base della difesa dei diritti umani<sup>13</sup>. Le sanzioni non valsero comunque la fine del MFN, il quale venne rinnovato ogni anno seppure con poca assertività da parte statunitense: «*The MFN renewal has become an annual ritual to condemn China's human rights abuse, and China's MFN status has been under constant threat of revocation*»<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Schaller, *The United States and China*, p.100.

<sup>13</sup> Pechino considerò le sanzioni come un'intollerabile intrusione negli affari interni della Cina, non comprendendo come l'azione repressiva avesse potuto ledere gli interessi statunitensi. Kissinger, *Cina*, p. 380.

<sup>14</sup> Yao, *US Permanent Normal Trade Relation with China: What is at Stake? – A Global CGE Analysis*, p.2.

Cinque anni più tardi, il presidente democratico Bill Clinton – da tempo favorevole ad una linea dura con Pechino<sup>15</sup> – tentò di collegare il rinnovo dello status di MFN alla Cina alla promessa di un maggiore impegno nel campo del rispetto dei diritti umani. Tuttavia, di fronte alla irremovibilità dei funzionari di Pechino e subendo le pressioni del mondo del business statunitense, anche Clinton dovette cedere e firmare – il 24 maggio 1994 – l'estensione della clausola di MFN alla Cina di Jiang Zemin, dicendosi convinto che «*the Chinese would take more steps to improve human rights if the issue were separated from the threat of trade sanctions*»<sup>16</sup>.

Quando all'inizio del nuovo millennio il presidente Clinton decise di garantire alla RPC lo status di *Permanent Normal Trade Relations*, lo fece sotto pressioni ancora più forti da parte del mondo economico: la pratica del rinnovo annuale della MFN era infatti l'ultimo ostacolo che impediva l'accesso della RPC all'interno del World Trade Organization<sup>17</sup>. La scelta di Clinton di garantire incondizionatamente le relazioni commerciali con Pechino avrebbe consolidato l'economia mondiale ma, agli occhi di molti statunitensi, avrebbe sacrificato l'ultima leva che permetteva agli Stati Uniti di richiedere un maggiore rispetto dei diritti umani in Cina<sup>18</sup>.

Nel confronto fra imperativi economici, politici e strategici e l'impegno per la difesa dei diritti umani di popolazioni estere, gli Stati Uniti avrebbero scelto secondo la logica della superpotenza a capo del mondo libero, e questo la Cina l'aveva forse capito sin dall'inizio degli anni '70. Forse è così che era riuscita a creare e a salvaguardare quell'*unicità* di cui, tutti coloro che hanno trattato con “la Cina”, hanno poi finito di parlare nelle loro memorie.

---

<sup>15</sup> Rosenthal, *On my mind: here we go again* (9 aprile 1993).

<sup>16</sup> Devroy, *Clinton Grants China MFN, Reversing Campaign Pledge* (27 maggio 1994).

<sup>17</sup> Lardy, *Permanent Normal Trade Relations for China*, p.1.

<sup>18</sup> Yao, *US Permanent Normal Trade Relation with China: What is at Stake? – A Global CGE Analysis*, p. 3. Altri avrebbero usato l'argomento in modo contrario, sostenendo che proprio tale trattato avrebbe dato maggiori garanzie nel campo dei diritti umani. *Congressional Record, Proceedings and Debates of the 106th Congress, Second Session*, p. 8242.

# BIBLIOGRAFIA

## I. FONTI

### I.1 FONTI A STAMPA

AMNESTY INTERNATIONAL, *Report on torture*, Farrar, Straus & Giroux, New York 1975.

AMNESTY INTERNATIONAL, *The Amnesty International Report, 1975-1976*, Amnesty International Publication, Londra, 1976.

BOURNE Eric, *Czech dissident attacks Carter rights pressure*, "Christian Science Monitor", 6 febbraio 1978, p.9.

BRANIGAN William, *Vance Indicates Rights Issue, Iranian Arms Are Not Linked*, "Washington Post", 14 maggio 1977, p.A1.

BRZEZINSKI, *Power and Principle, Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981*, Farrar Straus Giroux, New York, 1983.

BUTTERFIELD Fox, *4 Arrested in China at Democracy Wall*, "New York Times", 12 novembre 1978, p. A7.

BUTTERFIELD Fox, *China Dissident Likens Present to the Repressive Past*, "New York Times", 15 novembre 1978, p. A22.

*Congressional Record, Proceedings and Debates of the 106th Congress, Second Session, Volume 146 Parte 6, may 10, 2000 to May 23, 2000 (pages 7407 to 8989)*, United States Government Printing Office, Washington, 2000.

FINCH George A., *Work Paper*, American Bar Association Committee on Peace and Law Through United Nations, Washington, 1 maggio 1951.

*Foreign Assistance Act of 1961 (P.L. 87-195)*, in *Legislation on Foreign Relations Through 2002*, Committee on International Relations, Committee on Foreign Relations, U.S. Government Printing Office, Washington, 2003, pp.15-383.

FRUS II, *Foreign Relations of the United States 1977-80, Volume II, Human Rights and Humanitarian Affairs*, United States Government Printing Office, Washington, 2013.

*Memorandum From Jessica Tuchman of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 24 gennaio 1977, Washington, pp. 9-14.

*Memorandum From Jessica Tuchman of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 10 ottobre 1977, Washington, pp.260-64.

*Memorandum From the Assistant Secretary of State for Human Rights and Humanitarian Affairs (Derian) to the Executive Secretary of the Department of State (Tarnoff)*, 10 novembre 1980, Washington, pp.640-42.

*Memorandum From the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Dubs) to the Coordinator for Human Rights and Humanitarian Affairs (Derian)*, 23 giugno 1977, Washington, pp. 202-05.

*Memorandum From the Special Assistant to the President's Assistant for National Security Affairs (Inderfurth) to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 1 dicembre 1978, Washington, pp. 546-49.

*Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency*, 11 maggio 1977, Washington, pp. 125-34.

*Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency*, 21 marzo 1977, Washington, pp. 67-68.

*Paper Prepared in the Department of State*, 8 giugno 1977, Washington, pp. 157-62.

*Presidential Review Memorandum/NSC-28*, Washington, 20 maggio 1977 pp. 139-40.

*Study Prepared by the Ad Hoc Inter-Agency Group on Human Rights and Foreign Assistance*, Washington, 15 agosto 1977, pp. 224-48.

FRUS XIII, *Foreign Relations of the United States, 1977-80, Volume XIII, China*, United States Government Printing Office, Washington, 2013.

*Backchannel Message From Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to the Ambassador to the Republic of China (Unger)*, 15 dicembre 1978, Washington, pp. 650-53.

*Backchannel Message From the Ambassador to the Republic of China (Unger) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 15 dicembre 1978, Taipei, pp. 653-54.

*Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 13 dicembre 1978, Pechino, pp. 630-37.

*Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 13 dicembre 1978, Pechino, pp. 638-42.

*Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 15 dicembre 1978, Pechino, pp. 646-47.

*Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 4 dicembre 1978, Pechino, pp. 609-15.

*Briefing Memorandum From the Acting Director of the Bureau of Intelligence and Research (Mark) to Secretary of State Vance*, 4 dicembre 1978, Washington, pp. 615-17.

*Briefing Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Holbrooke) to Secretary of State Vance*, undated, Washington, pp. 505-06.

*Interagency Intelligence Memorandum*, 14 novembre 1978, Washington, pp. 590-92.

*Letter From Former President Nixon to President Carter*, 20 dicembre 1978, San Clemente, pp. 667-70.

*Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 8 marzo 1977, Washington, pp. 49-50.

*Memorandum From John Renner and Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 6 ottobre 1978, Washington, pp. 559-60.

*Memorandum from Micheal Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's*

*Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 7 ottobre 1977, Washington, pp. 254-55.

*Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, Washington, 20 giugno 1977; pp. 100-01.

*Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 23 agosto 1978, Washington, pp. 521-24.

*Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 17 ottobre 1979, Washington, p. 1009.

*Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 19 dicembre 1978, Washington, pp. 658-62.

*Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 14 luglio 1977, Washington, pp.113-14.

*Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 25 maggio 1978, Washington, pp. 462-69.

*Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 21 agosto 1978, Washington, pp. 518-20.

*Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 2 Novembre 1978, Washington, pp.583-84.

*Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 15 novembre 1978, Washington, pp.593-95.

*Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 30 novembre 1978, Washington, pp.606-08.

*Memorandum From Secretary of Defense Brown to President Carter*, 29 dicembre 1979, Washington, pp. 1025-29.

*Memorandum from Secretary of State Vance to President Carter*, 15 aprile 1977, Washington, pp. 76-82.



*Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter*, 26 gennaio 1979, Washington, pp. 728-36.

*Memorandum From Secretary of State Vance, Secretary of Defense Brown, and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 10 maggio 1978, Washington, pp. 357-67.

*Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Holbrooke), the Deputy Assistant Secretary of Defense for East Asian and Pacific Affairs (Abramowitz), and Michael Armacost and Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to Secretary of State Vance, Secretary of Defense Brown, and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 4 aprile 1978, Washington, pp. 324-37.

*Memorandum From the Chairman of the Policy Review Committee (China S&T) (Press) to President Carter*, 13 ottobre 1978, Washington, pp.572-74.

*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 26 gennaio 1979, Washington, pp.728-36.

*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 25 gennaio 1979, Washington, pp.718-25.

*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 13 ottobre 1978, Washington, pp.565-68.

*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 5 dicembre 1978, Washington, pp.619-21.

*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 14 giugno 1977, Washington, pp.93-99.

*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 25 maggio 1978, Washington, pp. 469-73.

*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 29 luglio 1977, Washington, pp. 121-22,

*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 7 luglio 1978, Washington, p.508-09.

*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, undated, Washington, pp. 509-11.

*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 13 ottobre 1978, Washington, pp.569-71.

*Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, 18 ottobre 1978, Washington, pp. 576-77.

*Memorandum From the Special Assistant to the President's Assistant for National Security Affairs (Inderfurth) to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*, 16 ottobre 1978, Washington, p.575-76.

*Memorandum of Conversation*, 11 aprile 1977, Washington, pp. 72-76.

*Memorandum of Conversation*, 11 aprile 1978, 3:15-4:35 p.m., Washington, pp. 339-48.

*Memorandum of Conversation*, 11 dicembre 1978, 3.57-4.47p.m., Washington, pp. 621-26.

*Memorandum of Conversation*, 19 settembre 1978, 11:35am-12.12p.m., Washington, pp. 531-35.

*Memorandum of Conversation*, 20 maggio 1978, 3.30-6.40, Pechino, pp. 390-409.

*Memorandum of Conversation*, 21 maggio 1978, 4.05-6.30p.m., Pechino, pp. 432-47.

*Memorandum of Conversation*, 22 agosto 1977, 4-6.40p.m., Pechino, pp. 141-57.

*Memorandum of Conversation*, 22 maggio 1978, 5.05-7.25p.m., Pechino, pp. 448-62.

*Memorandum of Conversation*, 24 agosto 1977, 3-5.40 p.m., Pechino, pp.191-207.

*Memorandum of Conversation*, 25 agosto 1977, 9.30-10.10 a.m, Pechino, pp. 208-13.

*Memorandum of Conversation*, 27 agosto 1979, 9:30-12:10 p.m., Pechino, pp. 925-45.

*Memorandum of Conversation*, 28 agosto 1979, 3:30-5:30 p.m., Pechino, pp. 962-73.

*Memorandum of Conversation*, 29 gennaio 1979, 5-5:40 p.m., Washington, pp.766-70.

*Memorandum of Conversation*, 3 novembre 1977, noon-1:20 p.m., Washington, pp. 259-63.

*Memorandum of Conversation*, 3 ottobre 1978, 6:55-11.55 p.m., New York, pp. 538-59.

*Memorandum of Conversation*, 30 gennaio 1979, 9:40 a.m., Washington, pp. 772-82.

*Memorandum of Conversation*, 30 luglio 1977, 9:30-11.15 a.m. Washington, pp.123-32.

*Memorandum of Conversation*, 6 marzo 1979, 2:31-3:05 p.m., Washington, pp. 821-28.

*Memorandum of Conversation*, 7 settembre 1978, Washington, pp. 527-29.

*Minutes of a Policy Review Committee Meeting*, 8 gennaio 1979, 10:05-10:45 a.m., Washington, pp. 695-702.

*Note from President Carter to Vice President Mondale and Secretary of State Vance*, 16 marzo 1978, Washington, p.309.

*Oral Presentation by President Carter to Chinese Vice Premier Deng Xiaoping*, 30 gennaio 1979, Washington, pp. 770-71.

*Paper Prepared by the National Security Staff*, undated, Washington, pp. 380-88.

*Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting*, 27 giugno 1977, 3-4:30 p.m., Washington, pp. 101-08.

*Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting*, 8 gennaio 1979, 10:05-10:45 a.m., Washington, pp. 702-03.

*Telegram From the Department of State to All East Asian and Pacific Diplomatic Posts*, 11 settembre 1979, Washington, pp. 981-83.

*Telegram From the Liaison Office in China to the Department of State*, 11 gennaio 1979, Pechino, pp. 703-11.

GOLDWATER Barry M., *The Conscience of a Conservative*, Princeton University Press, Princeton, 2007 (ed.orig. 1960).

GOODSELL James Nelson, *US takes a friendlier attitude toward Argentina*, "Christian Science Monitor", 14 novembre 1978, p.4.

*Human Rights Conditions in Selected Country and the U.S. Response, prepared for the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations U.S. House of Representatives by the Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service, Library of Congress, U.S.*, 25 luglio 1978, Government Printing Office, Washington, 1978.

KISSINGER Henry, *Anni di crisi*, SugarCo edizioni, Milano, 1982.

KISSINGER Henry, *Cina*, Mondadori, Milano, 2011.

KISSINGER Henry, *Gli anni della Casa Bianca*, SugarCo edizioni, Milano, 1980.

KISSINGER Henry, *Policentrismo e politica internazionale*, Mondadori, Milano, 1969.

MATHEWS Jay, *Crackdown in China: Deng Belittles Dissidents' Activities; Trial of Second Dissident Begins*, Washington Post, 17 ottobre 1978, p.A29.

MORRIS Joe Jr, *Vance says US won't link rights to Iran arms sales*, "The Boston Globe", 14 maggio 1977, pp.1-2.

NIXON Richard, *Le memorie di Richard Nixon*, Editoriale Corno, Milano, 1981.

REID Robert, *Rioters paralyze Tehran*, "The Boston Globe", 27 dicembre 1978, pp.1-2.

REILLY John E., *American Public Opinion and Foreign Policy*, Chicago Council on Foreign Relations, Chicago 1975.

*Renewed Concern for Democracy and Human Rights, Special Bicentennial Program*, United States Government Printing Office, Washington, 1976.

SOLOMON Richard H, *U.S.-PRC Political Negotiations 1967-1984. An Annotated Chronology (U)*, dicembre 1985.

*The Constitution of the United States of America. As Amended. Unratified Amendments. Analytical Index.* United States Government Printing Office, Washington, 2007.

U.S. Senate (95th congress), *Resolution 536: International Agreement Consultation Resolution*, 9 agosto 1978.

VANCE Cyrus, *Hard Choices, Critical years in America's Foreign Policy*, Simon and Schuster, New York, 1983.

WILSON George C, *Arms sales record set in fiscal 1978*, "Washington Post", 3 ottobre 1978, p. A3.

WRIGHT Michael – SLAVIN Barbara – BUTSON Thomas, *Tread Not on Us, Filipinos Answer On Human Rights*, "The New York Times", 7 maggio 1978, p.E4.

## I.2 FONTI DISPONIBILI ONLINE

*19 U.S. Code § 2432 - Freedom of emigration in East-West trade.*

<<http://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCODE-2011-title19/USCODE-2011-title19-chap12-subchapIV-part1-sec2432>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

AMNESTY INTERNATIONAL, *Unmatched Power, Unmet Principles: The Human Rights Dimension of US Training of Foreign Military and Police Forces*, Amnesty International USA Publication, 2002.

<<http://www.amnestyusa.org/pdfs/msp.pdf>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

ANSA, *Cina: campi di lavoro? No di rimprovero*, 14 febbraio 2014.

<[http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/mondo/2014/02/14/Cina-campi-lavoro-di-rimprovero\\_10078901.html](http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/mondo/2014/02/14/Cina-campi-lavoro-di-rimprovero_10078901.html)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

BRZEZINSKI Zbigniew, *How Jimmy Carter and I Started the Mujahideen*, (intervista di Alexander Cockburn And Jeffrey St. Clair), 15 gennaio 1998.

<<http://www.counterpunch.org/1998/01/15/how-jimmy-carter-and-i-started-the-mujahideen/>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

*Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione in Europa, Atto finale*, Helsinki, 1 agosto 1975.

<<http://www.osce.org/it/mc/39504?download=true>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

DEVROY Ann, *Clinton Grants China MFN, Reversing Campaign Pledge* (27 maggio 1994).

<<http://tech.mit.edu/V114/N27/china.27w.html>> (ultima consultazione: 18/06/2014)

*Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti d'America*, 4 luglio 1776.

<[http://www.constitution.org/us\\_doi.pdf](http://www.constitution.org/us_doi.pdf)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

22 U.S.C. § 262D – *Human rights and United States assistance policies with international financial institutions*, 1979.

<<http://legcounsel.house.gov/Comps/IFIA.PDF>> (ultima consultazione: 18/06/2014)

FRED: *Federal Reserve Economic Data*

<<http://research.stlouisfed.org/fred2/>> (ultima consultazione 18/06/2014)

FRUS XXX, 1964-1968, China, *Status Report on Tibetan Operations*, Washington, 26 gennaio 1968.

<<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v30/d342>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

*Goldwater v. Carter*, 481 F. Supp. 949, 17 ottobre 1979.

<<http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/481/949/2397673/>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

*Goldwater v. Carter*, 444 U.S. 996, 13 novembre 1979.

<<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=444&invol=996>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Goldwater v. Carter*, 617 F. 2d 697, 30 novembre 1979.

<<http://openjurist.org/617/f2d/697/goldwater-v-carter>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

MAO Zedong, *People of the World Unite and Defeat the U.S. Aggressors and All Their Running Dogs*, “Peking Review”, 23 maggio 1970.

<[http://archive.org/stream/PeopleOfTheWorldUniteAndDefeatTheU.s.AggressorsAndAllTheirLackeys/PWU66\\_djvu.txt](http://archive.org/stream/PeopleOfTheWorldUniteAndDefeatTheU.s.AggressorsAndAllTheirLackeys/PWU66_djvu.txt)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

MINXIN Pei, *Perché è un bluff il sorpasso cinese*, “L’Espresso”, 24 maggio 2014.

<<http://espresso.repubblica.it/senza-frontiere/minxin-pei/2014/05/21/news/perche-e-un-bluff-il-sorpasso-cinese-1.166190>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, *National Intelligence Estimate, Possible Changes in the Sino-Soviet Relationship*, NIE 11/13/6-73, 25 ottobre 1973.

<[www.foia.cia.gov/sites/default/files/document\\_conversions/89801/DOC\\_0001085040.pdf](http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/89801/DOC_0001085040.pdf)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, *National Intelligence Estimate, PRC Defense Policy and Armed Forces*, NIE 13-76, 11 novembre 1976.

<[www.foia.cia.gov/sites/default/files/document\\_conversions/89801/DOC\\_0001097855.pdf](http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/89801/DOC_0001097855.pdf)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

#### NIXON PRESIDENTIAL MATERIALS PROJECT

*Memorandum for Henry A. Kissinger, from Winston Lord, Memcon of Your Conversations with Chou En-lai, July 29, 1971.*

<[www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/09.pdf](http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/09.pdf)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Memorandum for Henry Kissinger, from W.R. Smyser, Letter from Your Friend in Paris, and Other Chinese Miscellanea, November 7, 1970.*

<[www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB66/ch-05.pdf](http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB66/ch-05.pdf)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Memorandum of Conversation between Ambassador Agha Hilaly and Harold H. Saunders, Pakistan Embassy, August 28, 1969.*

<[www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/02.pdf](http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/02.pdf)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Memorandum of Conversation, Dr. Henry A. Kissinger [...] Chao Chi-hua [...], Wednesday, February 23, 1972 – 9:35 a.m. – 12:34 p.m.*

<[www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/10.pdf](http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/10.pdf)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Message from Premier Chou En Lai dated April 21, 1971.*

<[www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/05.pdf](http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/05.pdf)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Message from Premier Chou En Lai to President Nixon; May 29, 1971.*

<[www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/08b.pdf](http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/08b.pdf)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*TELCON (TAPE), telephone conversation between The President [Nixon] and Mr. Kissinger, 10.25 p.m., April 14, 1971.*

<[www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/05.pdf](http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/05.pdf)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*TELCON (TAPE), telephone conversation between The President [Nixon] and Mr. Kissinger, 8:18 p.m., April 27, 1971.*

<[www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB123/telcon.pdf](http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB123/telcon.pdf)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

#### PUBLIC PAPERS OF THE PRESIDENTS OF THE UNITED STATES (PPPUS): FRANKLIN D. ROOSEVELT,

*Annual Message to Congress on the State of the Union, 6 gennaio 1941.*

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16092&st=&st1=>> (ultima consultazione: 18/06/2014)

State of the Union Address to the Congress, 11 gennaio 1941.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16518>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

#### PUBLIC PAPERS OF THE PRESIDENTS OF THE UNITED STATES (PPPUS): JIMMY CARTER

*Address to the Nation on Diplomatic Relations Between the United States and the People's Republic of China*, 15 dicembre 1978.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30308&st=&st1=>> (ultima consultazione: 15/06/2014)

*Address to the Nation on Diplomatic Relations Between the United States and the People's Republic of China* (15 dicembre 1978).

*Address to the Nation on the State of the Union*, 19 gennaio 1978.

< <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=30856>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*American Society of Newspaper Editors Remarks and a Question-and-Answer Session by Telephone With Members of the Society*, 3 maggio 1977.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7442&st=&st1=>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Conversation With the President Remarks in an Interview With Tom Brokaw of NBC News, Bob Schieffer of CBS News, Robert MacNeill of the Public Broadcasting Service, and Barbara Walters of ABC News*, 28 dicembre 1977.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7072&st=&st1=>> (ultima consultazione: 18/06/2014)

*Department of State - Remarks and a Question-and-Answer Session With Department Employees*, 24 febbraio 1977.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7021&st=&st1=>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Diplomatic Relations Between the United States and the People's Republic of China Remarks at a White House Briefing Following the Address to the Nation*, 15 dicembre 1978.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30310&st=&st1=>> (ultima consultazione: 15/06/2014)



*Interview With the Magazine Publishers Association - Remarks and a Question-and-Answer Session With Members of the Association*, 10 giugno 1977.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7662&st=&st1=>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*National Governors' Association Toasts at a White House Dinner Honoring Governors Attending the Association's Winter Session*, 27 febbraio 1979.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=31968&st=&st1=>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Premier Hua Guofeng of the People's Republic of China New Year's Message From the President*, 1 gennaio 1979.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=31289&st=&st1=>> (ultima consultazione: 18/06/2014)

*Proclamation 4697 - Agreement on Trade Relations Between the United States of America and the People's Republic of China*, 23 ottobre 1979.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=31572&st=&st1=>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Remarks at the 31<sup>st</sup> Annual Meeting of the Southern Legislative Conference, Charleston, South Carolina*, 21 luglio 1977.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7852&st=&st1=>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Report to the American People - Remarks From the White House Library*, 2 febbraio 1977.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7455&st=&st1=>> (ultima consultazione: 18/06/2014)

*The President's News Conference*, 30 novembre 1978.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30222&st=&st1=>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*The State of the Union Address Delivered Before a Joint Session of the Congress*, 23 gennaio 1980.

< <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=33079&st=&st1=>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

*Trade Agreements Act of the 1979 Remarks on Signing H.R.4537 Into Law*, 26 luglio 1979.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=32654&st=&st1=>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Trade With Romania, Hungary, and the People's Republic of China Message to the Congress*, 28 maggio 1980.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=44767&st=&st1=>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*University of Notre Dame - Address at Commencement Exercises at the University*, 22 maggio 1977.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7552>> (ultima consultazione: 18/06/2014)

*Vice Premier Deng Xiaoping of the People's Republic of China New Year's Message From the President*, 1 gennaio 1979.

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=31946&st=&st1=>> (ultima consultazione: 18/06/2014)

PPPUS: RICHARD NIXON, *Second Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy*, 25 febbraio 1971.

<[www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3324&st=&st1=](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3324&st=&st1=)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Presidential Review Memorandum/NSC 10, Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review*, 18 febbraio 1977.

<<http://fas.org/irp/offdocs/prm/prm10.pdf>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

*Presidential Review Memorandum/NSC 24, People's Republic of China*, 5 aprile 1977.

<<http://fas.org/irp/offdocs/prm/prm24.pdf>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

*Products of the People's Republic of China nondiscriminatory treatment*, 96th H.Con.Res. 204 (24 gennaio 1980).

<<https://www.govtrack.us/congress/bills/96/hconres204/text>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

*Public Law 95-105 – Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 1978, (95<sup>th</sup> Congress)*, 17 agosto 1977.

<<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-91/pdf/STATUTE-91-Pg844.pdf>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

*Public Law 96-98 – Taiwan Relations Act, (96<sup>th</sup> Congresso)*, 10 aprile 1979.

<<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d096:HR02479:@@D&summ2=m&TOM:/bss/d096query.html>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

*Reid v. Covert*, 354 U.S. 1, 10 giugno 1957.

<<http://www.constitution.org/ussc/354-001a.htm>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*Senate kills move on status of Taiwan*, “Lodi News-Sentinel”, 7 marzo 1979, p.7.

<<http://news.google.com/newspapers?nid=2245&dat=19790307&id=d2kzAAAIBAJ&sjid=vDIHAAAIBAJ&pg=3254,801485>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

ROSENTHAL Abrahm M., *On my mind: here we go again*, “New York Times”, 9 aprile 1993.

<<http://www.nytimes.com/1993/04/09/opinion/on-my-mind-here-we-go-again.html?module=Search&mabReward=relbias%3Ar>> (ultima consultazione: 16/05/2014)

SHIRK Susan L., *Human Rights: What about China?*, “Foreign Policy”, no. 29 (Inverno, 1977–1978) pp. 109–127.

<<http://www.jstor.org/discover/10.2307/1148534?uid=3738296&uid=2134&uid=2482543563&uid=2&uid=70&uid=3&uid=2482543553&uid=60&sid=21104327135683>>

*Status Report on Tibetan Operations*, Office of the Historian, 9, 26 gennaio 1968.

<<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v30/d342>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

UN GENERAL ASSEMBLY, *Resolution 2758*, XXVI.

<<daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/327/74/IMG/NR032774.pdf?OpenElement>> (ultima consultazione: 29/05/2014)

*United States Bill of Rights*, 15 dicembre 1791.

<[http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill\\_of\\_rights\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html)> (ultima consultazione: 16/05/2014)

VANCE Cyrus, *Address by the Honorable Cyrus Vance Secretary of State before the University of Georgia, Law Day Ceremonies*, Athens, Georgia, 30 aprile 1977.

<[http://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=lectures\\_pre\\_arch\\_lectures\\_lawday](http://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=lectures_pre_arch_lectures_lawday)> (ultima consultazione: 29/05/2014)

## II. STUDI

### II.1 STUDI A STAMPA

BEAUMONT Joan – JORDAN Matthew, *Australia and the World: A Festschrift for Neville Meaney*, Sydney University Press, Sydney, 2013.

BECKER Jasper, *La rivoluzione della fame, Cina 1958-1962 la carestia segreta*, il Saggiatore, Milano, 1998.

BIRCH Cyril, *Literature under Communism*, in *The Cambridge History of China Volume 15: The People's Republic, Part 2: Revolutions within the Chinese Revolution, 1966–1982*, 1991, pp.743-812.

BROSSEL Vincent, *Il libro nero della Cina*, Guerini e associati, Milano, 2004.

BUCKWALTER David T, *The 1973 Arab-Israeli War*, in *Case studies in policy making & process*, a cura di Burns Shawn W., Newport, R.I., Naval War College, 2005, pp. 119-37.

BUERGENTAL Thomas, *International Human Rights, in a nutshell*, St. Paul, Minn., West Publishing Co, 1988.

CASSARA Catherine, *U.S Newspaper Coverage of Human Rights in Latin America*, in "JMC Quarterly", vol.75, no.3, autunno 1998, pp.478-86.

CHI Wang, *The United States and China Since World War II: A Brief History*, M.E. Sharpe, Armonk, N.Y., 2013.

CHOMSKY Noam – HERMAN Edward S, *La Washington Connection e il fascismo nel Terzo Mondo, l'economia politica dei diritti umani*, Baldini Castoldi Dalai, Milano 2005.

CHOMSKY Noam, *Human Rights and American Foreign Policy*, Spokesman, Bertrand Russell House, Nottingham, 1978.

CLOUGH Ralph, *Taiwan under Nationalist rule, 1949-1982*, in *The Cambridge History of China Volume 15: The People's Republic, Part 2: Revolutions within the Chinese Revolution, 1966–1982*, Cambridge University Press, New York, 1991, p.813-74.

COHEN Roberta, *People's Republic of China: The Human Rights Exception*, "Human Rights Quarterly", vol.9 (1987), pp. 447-549.

DEL PERO Mario, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori. Alle origini della politica estera americana*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

DEL PERO Mario, *Libertà e Impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2011*, Laterza, Bari, 2011.

DETTI Tommaso – GOZZINI Giovanni, *Storia contemporanea*, vol.2, *Il Novecento*, Bruno Mondadori, Milano, 2002.

DWIGHT H. Perkins, *China's economic policy and performance*, in *The Cambridge History of China Volume 15: The People's Republic, Part 2: Revolutions within the Chinese Revolution, 1966–1982*, Cambridge University Press, New York, 1991, pp. 473-539

DYKMANN Klaas, *Philanthropic Endeavors or the Exploitation of an Ideal? The human rights policy of the Organization of American States in Latin America (1970-1991)*, Vervuert, Frankfurt/Main, 2004.

EVANS Tony, *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights*, Palgrave MacMillan, New York, 1996.

FARDELLA Enrico, *The Sino-American Normalization: A Reassessment*, "Diplomatic History", vol. 33, no. 4, September 2009, pp. 545-78.

FAZZINI Gerolamo, *Il libro rosso dei martiri cinesi: testimonianze e racconti autobiografici*, Cinisello Balsamo, San Paolo, 2006.

FENGGANG Yang, *Between Secularist Ideology and Desecularizing Reality: The Birth and Growth of Religious Research in Communist China*, "Oxford Journal of Sociology of Religion", vol. 65 (2), 2004, pp. 101-119.

GARSDIE Roger, *Coming Alive. China after Mao*, McGraw-Hill, Blacklick, 1981, pp.277-88.

GOOSSAERT Vincent – PALMER David A., *The Religious Question in Modern China*, University of Chicago Press, Chicago, 2011.

JONES Maldwyn A., *Storia degli Stati Uniti d'America. Dalle prime colonie inglesi ai giorni nostri*, Bompiani/RCS Libri, Milano, 2011.

JUIHSUEH Ma, *Diario di Fuga Dalle Guardie Rosse*, Città nuova editrice, Roma, 1979.

KEITH Ronald – ZHIQIU Lin, *New Crime in China: Public Order and Human Rights*, Routledge, New York, 2006.

KEYLOR William R, *Un mondo di nazioni. L'ordine internazionale dopo il 1945*, Milano, Guerini Scientifica, 2011.

KISSINGER Henry, *L'arte della diplomazia*, Sperling & Kupfer Editori, Milano, 1996.

*L'America contro sé stessa*, "Limes", aprile 2006, p.9-18.

LARDY Nicholas R., *Permanent Normal Trade Relations for China*, "Policy Brief", The Brookings Institution, Washington D.C., n.58, maggio 2000.

MADSEN Richard, *The Countryside under communism*, in *The Cambridge History of China Volume 15: The People's Republic, Part 2: Revolutions within the Chinese Revolution, 1966–1982*, Cambridge University Press, New York, 1991, pp. 617-81.

MANN James, *About Face, A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*, Random House, New York, 2000.

MOWER A. Glenn, Jr, *The United States, the United Nations, and Human Rights, The Eleanor Roosevelt and Jimmy Carter Eras*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1979.

NIXON Richard, *La Vera Guerra*, Editoriale Corno, Milano, 1980.

NOJEIM Michael J. – Kilroy David P., *Days of Decision: Turning Points in U.S. Foreign Policy*, Potomac Books, Washington, 2011, p.162.

POMPEI Giuseppina – DAL BIANCO Antonio (a cura di), *Diritti umani, diritti dei poveri*, Cittadella Editrice, Assisi, 1993.

RESPINTI Marco, *Gli artigli del dragone; Crimini, violazione dei diritti umani e cultura di morte nella Cina del Terzo Millennio*, Piemme, 2008.

RICHARD M. Pious, *The Taiwan Relations Act: The Constitutional and Legal Context*, in. Koenig Louis W – Hsiung James C – Chang King-yuh (a cura di), *Congress, the Presidency, and the Taiwan Relations Act*, New York, Praeger, 1985, pp. 155-64.

SABATTINI Mario – SANTANGELO Paolo, *Storia della Cina*, Laterza, Roma-Bari, 2008.

SAMARANI Guido, *La Cina del novecento: dalla fine dell'impero a oggi*, Mondolibri, Milano, 2004.

SCHALLER Michael, *The United States and China in the Twentieth Century*, Oxford University Press, New York, 1979.

SHARANSKI Natan – DERMER Ron, *The case for democracy: The power of freedom overcome tyranny and terror*, Balfour Books, Toronto, 2006.

SHU Guang Zhang, *Between 'Paper' and 'Real Tigers': Mao's View of Nuclear Weapons*, in *Cold War Statesmen Confront the Bomb: Nuclear Diplomacy Since 1945*, a cura di Gaddis John, Oxford University Press, New York, 2004, pp. 194-215.

SNOW Edgar, *La Lunga Rivoluzione*, Einaudi, Torino, 1973.

STEFANINI Maurizio, *Panamà addio*, "Limes", aprile 2006, p.120-127.

STEPHANSON Anders, *Destino manifesto. L'espansionismo americano e l'Impero del Bene*, Milano, Feltrinelli editore, 2004.

STONE Chuck, *Black Political Power in the Carter Era*, in "The Black Scholar", vol.8 no.4, gennaio-febbraio 1977, pp. 6-15.

STUCKEY Mary E., *Jimmy Carter, Human Rights, and the National Agenda*, Texas A&M University Press, College Station, 2008.

SUÁREZ-OROZCO Marcelo M. – SUÁREZ-OROZCO Carola – QIN-HILLIARD Desirée, *Interdisciplinary Perspectives on the New Immigration: The new immigrant in American society*, Taylor & Francis, Londra, 2001.

THE GALLUP ORGANIZATION, *Attitudes of the American People Related to Foreign Policy, Submitted to the Chicago Council on Foreign Relations*, Chicago, dicembre 1998, p.8.

VINCENT R J, *Human Rights and International Relations*, Cambridge University Press, New York, 1986, pp.132-37.

WALKER William O., *National Security and Core Values in American History*, Cambridge University Press, New York, 2009.

WANG Chi, *The United States and China Since World War II: A Brief History*, M.E. Sharpe, 2013.

WHYTE Martin King, *Urban life in People's Republic*, in *The Cambridge History of China Volume 15: The People's Republic, Part 2: Revolutions within the Chinese Revolution, 1966–1982*, Cambridge University Press, New York, 1991, pp.682-742.

WU Harry, *Laogai, L'orrore cinese*, Spirali, Milano 2008.

XIZHE Peng, *Demographic Consequences of the Great Leap Forward in China's Provinces*, "Population and Development Review", vol. 13, no. 4, 1987, pp. 639-70.

YAFENG Xia, *China's Elite Politics and Sino-American Rapprochement, January 1969 – February 1972*, "The Journal of Cold War Studies", vol. 8, no. 4, Fall 2006, pp. 3-28.

YAO Shunli, *US Permanent Normal Trade Relations with China: What is at Stake? – A Global CGE Analysis*, Centre for International Economic Studies, Adelaide, giugno 2000.

ZHI Liang – YAFENG Xia – MING Chen, *Recent Trends in the Study of Cold War History in China*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, ottobre 2012.

## II.2 STUDI DISPONIBILI ONLINE

BILL James A., *Iran and the Crisis of '78*, "Foreign Affairs", vol. 57, no. 2, inverno 1978-79.

<<http://www.foreignaffairs.com/articles/30267/james-a-bill/iran-and-the-crisis-of-78>>

(ultima consultazione: 29/05/2014)

JIN Xiaoming, *The China-U.S. Relationship in Science and Technology*, 2003.

<<https://cascourses.uoregon.edu/china-us/pdf/China-US%20relationship%20in%20Science%20and%20Technology.pdf>>

MACLAURY Duncan H., *Silent Guns, Blazing Rhetoric, A Narrative History of the Black Panther Party of Boston*, honor thesis in history, Tuft University, 2013.

<<http://dl.tufts.edu/catalog/tufts:UA005.001.086.00001>> (ultima consultazione: 18/06/2014)

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PRC, *Sino-U.S. Ambassadorial Talks*.

<[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/ziliao\\_665539/3602\\_665543/3604\\_665547/t18054.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18054.shtml)> (ultima consultazione: 12/02/2014)



PBS, *Timeline: The Life & Times of Donald Rumsfeld*, 26 ottobre 2004.

<<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/pentagon/etc/cronfeld.html>> (ultima consultazione: 29/05/2014)